

LES COMPETENCES REGIONALES*

PAR

Jacques CHEVALLIER

*Professeur à l'Université Panthéon - Assas (Paris 2)
Directeur du Centre Universitaire de Recherches
Administratives et Politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.)*

La régionalisation est un processus complexe, où s'entremêlent dynamique sociale, stratégies politiques et dispositif juridique. Le droit a joué un rôle déterminant dans la cristallisation du fait régional lui-même, en faisant accéder les régions à l'existence ; et l'évolution des régions a été largement conditionnée par les réformes successives de leur statut, qui ont contribué à élargir leur sphère d'intervention et à conforter leur institution : la régionalisation, comme d'ailleurs la décentralisation dans son ensemble¹, ne peut être envisagée sans prise en compte des textes qui l'encadrent et qui déterminent la capacité d'action des différents acteurs. Cependant, ce détour nécessaire par le droit ne signifie évidemment pas que la réalité se ramène à lui : si le découpage des régions, sous-tendu par un souci exclusif de modernisation administrative, ne s'appuyait à l'origine sur aucune "conscience régionale" préexistante, il n'en a pas moins eu pour effet de cristalliser et de précipiter une série d'aspirations locales jusqu'alors diffuses, éparses et contradictoires, en alimentant une "revendication régionaliste" surgie de la périphérie² ; et les divers statuts successifs ont été rapidement dépassés sous la pression des initiatives locales. Tout s'est passé comme si la dynamique régionale une fois lancée ne pouvait

* Ce rapport a été présenté au Colloque *Vingt ans des régions*, Amiens 17-18 octobre 1991, organisé par la Région de Picardie

1. J. Caillosse, "La décentralisation, mode d'emploi", *R.D.P.* 1988, n° 5, pp. 1229 ss.

2. J. Chevallier, "La réforme régionale", in *Le pouvoir régional*, PUF 1982, pp. 110 ss.

être enfermée dans le carcan des textes. La *détermination légale* ne suffit donc pas à fixer les compétences régionales ; elle doit encore être confrontée aux *stratégies* et aux *pratiques* concrètes des acteurs régionaux.

La réforme de 1982 a modifié sur ce point profondément la situation des régions, en les dotant de *ressources juridiques* nouvelles. Erigées en collectivités territoriales - transformation devenue effective en 1986, à partir de l'élection du Conseil régional au suffrage universel direct -, les régions bénéficient d'un sensible élargissement de la zone de compétence qui leur était assignée : elles obtiennent ainsi les possibilités d'intervention et les moyens d'action qui leur faisaient jusqu'alors défaut ; et leur implantation dans le système d'administration territoriale ne peut que s'en trouver renforcée. Néanmoins, cette délimitation légale de leurs compétences présentait pour les régions une contrepartie négative. Le développement pragmatique des interventions régionales avait été favorisé avant 1981 par l'absence de mécanisme clair de répartition des compétences entre collectivités territoriales ; et la région avait pu, en raison de sa flexibilité, prendre progressivement en charge des tâches nouvelles que les communes et les départements étaient incapables, ou insusceptibles, d'assumer. Désormais, ce flou a disparu : par le jeu de textes attributifs de compétences, chaque niveau territorial se trouve investi de missions précises, censées lui appartenir en propre ; et les transferts de compétences consentis aux communes et surtout aux départements, dans le cadre d'un processus global de "décentralisation", semble devoir entraver le développement régional. La réforme présente donc pour les régions un caractère ambivalent : la montée en puissance enregistrée à la faveur des initiatives prises par les élus régionaux les plus entreprenants est couronnée par la conquête de solides points d'appui statutaires ; mais, à l'inverse, les nouvelles règles du jeu territorial risquaient d'entraîner le blocage de la dynamique d'expansion régionale. *L'institutionnalisation* des régions, qui est, en définitive, le point essentiel de la réforme, comportait donc pour elles des implications positives, mais aussi négatives³. La persistance d'incertitudes majeures, liées aux stratégies déployées par les divers acteurs et à l'impact possible de l'élection du Conseil régional au suffrage universel direct - qui, en dotant la région d'une nouvelle légitimité, pouvait contribuer à infléchir les équilibres territoriaux -, interdisait de trancher entre ces potentialités contradictoires.

L'évolution enregistrée depuis dix ans tend cependant à montrer que les régions ont tiré pleinement parti des ressources juridiques nouvelles dont elles ont été dotées. Loin de se laisser enfermer dans le cercle étroit des compétences explicitement transférées par les textes, elles ont poursuivi leur marche en avant, en prenant pied sur de nouveaux territoires : le champ de compétences régional tend dès lors à se dilater, en ignorant les délimitations étroites et les cloisonnements rigides, qui apparaissent obsolètes au regard de la logique du "gouvernement local" (I). Néanmoins, dans la mesure même où il est opéré de manière pragmatique et sans transfert nouveau de ressources, cet

3. J. Chevallier, "La région dans le système politico-administratif français", in *L'institution régionale*, PUF 1984, pp. 15 ss.

élargissement se double d'une inflexion sensible des méthodes d'intervention régionales : s'assignant des responsabilités de type conceptuel, les régions sont tenues, pour réaliser les objectifs qu'elles définissent, de s'engager dans la voie du partenariat avec les acteurs publics et privés (II). Ainsi, la dynamique de développement régional aboutit-elle à infléchir en profondeur la conception traditionnelle du local.

I. L'ELARGISSEMENT DU CHAMP DE COMPETENCES REGIONAL

A première vue, l'érection de la région en collectivité territoriale en 1982 modifie profondément la nature de ses pouvoirs. D'abord conçue comme un simple relais administratif, chargé de coordonner les services de l'Etat, la région n'avait reçu en 1972, en tant qu'établissement public "créé par la volonté unilatérale de l'Etat qui le circonscrit dans la spécialité de ses compétences"⁴, que des compétences spécialisées et limitativement énumérées, tournant autour du développement économique : même si ces compétences étaient relativement larges, et si le texte faisait allusion à l'"intérêt régional", l'établissement public régional ne pouvait se poser en "représentant" d'une "collectivité régionale" dont l'existence n'était pas reconnue : "confinée dans l'espace de l'établissement public, la région était logiquement impuissante à agir de sa propre initiative, au nom d'un intérêt spécifique dont elle serait seule habilitée à identifier les contours"⁵.

Dès l'instant où l'on passe à l'étape de la "régionalisation politique"⁶ et où la région acquiert le statut de collectivité territoriale, le cadre juridique change. S'appuyant sur l'existence d'un groupe humain, qu'elle représente, toute collectivité territoriale a en effet vocation à intervenir dans les domaines qui touchent directement aux intérêts de ses membres. Certes, l'idée que les collectivités locales bénéficieraient d'une "clause générale de compétence" est contestée : alors que, pour les uns, les collectivités locales disposent bien d'une "aptitude légale" à intervenir au-delà des attributions légales de compétences⁷, pour les autres, les compétences locales ne sont que des compétences d'attribution et dépendent de la répartition faite par le législateur entre les diverses collectivités⁸ ; cependant, cette controverse est en partie factice, dans la mesure où

4. J.A. Mazères, "La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ?", in *Centre, périphérie, territoire*, PUF 1978, p. 245.

5. J. Caillosse, "Réflexions sur un processus aléatoire. L'émergence d'une capitale périphérique : Lyon", *R.D.P.* 1989, n° 6, p. 1669.

6. L.J. Chapuisat ("Autonomie territoriale et régionalisation politique", *A.J.D.A.* 1983, p. 60) oppose à la "régionalisation fonctionnelle" et à la "régionalisation administrative" la "régionalisation politique", qui suppose l'érection en collectivité territoriale.

7. J.M. Pontier, "Semper manet : sur une clause générale de compétence", *R.D.P.* 1984, pp. 1443 ss.

8. Pour P. Bernard ("Les affaires mixtes ou l'œuvre commune", *A.J.D.A.* 1990, p. 133), la libre administration ne saurait ainsi entraîner "une prétendue clause générale de compétence". Pour J.B. et J.F. Auby (*Droit des collectivités locales*, PUF, Coll. Thémis, 1990, p. 113), il conviendrait de distinguer le "champ des préoccupations locales" (c'est-à-dire des "affaires locales") et les "compétences", qui dépendent de la loi.

il est admis par tous que si "clause générale de compétence" il y a, elle doit, dans tous les cas, être interprétée à la lumière des textes en vigueur⁹, mais qu'à l'inverse les compétences locales ne se réduisent pas aux seules énumérations légales explicites. En dépit de certaines analyses¹⁰ on ne saurait donc considérer que la rationalisation des règles de répartition des compétences entre les divers niveaux territoriaux opérée en 1983 ait touché à ce principe¹¹ qui apparaît bien comme inhérent à la conception française de la décentralisation¹². Il reste que toutes les conséquences de la transformation des régions en collectivités territoriales ne semblent pas avoir été tirées par le législateur.

A) La délimitation des compétences régionales

Tout se passe comme si le législateur avait entendu atténuer la portée du changement de statut de la région par le maintien en ce qui la concerne d'une simple compétence d'attribution. Certes, la région se voit reconnaître, comme les autres collectivités territoriales, une vocation générale à s'occuper des problèmes généraux qui concernent directement ses habitants : on trouve ainsi, dans l'article 59, al. 2 de la loi du 2 mars 1982, puis dans l'article 4 de la loi du 6 janvier 1986 (qui modifie l'article 6 de la loi de 1972), l'énoncé du principe classique selon lequel "le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région" ; et l'analogie avec les communes et les départements résulte plus explicitement encore de l'article 1 de la loi du 7 janvier 1983, selon lequel "les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence" Apparemment, la région bénéficie, à l'instar des autres collectivités locales, de la fameuse "clause générale de compétence".

Néanmoins, ce principe apparaît purement théorique, ou rhétorique, dès l'instant où le champ de compétences des régions a été d'emblée réduit à la promotion du "développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région" et de "l'aménagement de son territoire" et à la "préservation de son identité" - dans "le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes" (art. 59, al. 3 de la loi du 2 mars 1982), la loi du 6 janvier 1986 indiquant plus clairement encore que les régions exercent leurs attributions "dans les conditions prévues par les lois" (art. 1 remplaçant l'article 60 de la loi du 2 mars 1982) : ne pouvant ainsi intervenir que sur la base d'un texte exprès, la région paraît n'être toujours investie que d'une "compétence d'attribution", ce qui en ferait une collectivité territoriale d'un genre particulier, "à vocation spécialisée" (circulaire du 20

9. En ce sens, E. Fatome et J. Moreau, "L'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation", *A.J.D.A.* 1990, P. 142 : "dès lors que la loi a attribué compétence à une collectivité dans un domaine déterminé, ce n'est pas parce que l'exercice de cette compétence concerne une autre collectivité que la clause générale de compétence donne à celle-ci le droit d'exercer également cette compétence".

10. Voir L.J. Chapuisat, "La répartition des compétences", *A.J.D.A.* 1983, pp. 81 ss).

11. Voir la démonstration convaincante de J.M. Pontier.

12. J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Coll. Thémis, 1987.

février 1986). Cette interprétation, expressément avancée par les ministres de l'Intérieur, aussi bien en 1981¹³ qu'en 1985¹⁴, est également celle de la doctrine dominante¹⁵. Cependant, la logique des textes est sans doute plus équivoque.

1) Les compétences énumérées

La délimitation des compétences régionales résulte d'un ensemble de textes, les uns généraux (notamment les lois des 2 mars 1982, 7 janvier et 22 juillet 1983), les autres spéciaux - comme celle du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique, celle du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ou encore celle du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) -. La région en tire une *capacité d'action* accrue et un *champ de compétences* élargi : d'une part, en obtenant, dès la loi du 2 mars 1982, la possibilité de participer, non plus seulement au financement d'équipements collectifs, mais aussi à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct, la région voit reconnaître de manière générale son aptitude à assurer des responsabilités de gestion, qui étaient apparues en pratique sur la base d'habilitations ponctuelles ; d'autre part, en se voyant confier des attributions nouvelles, la région déborde le cadre d'une spécialisation dans le domaine économique, pour prendre en charge un ensemble de problèmes diversifiés. Par ces deux aspects, le statut de la région se banalise, en perdant ce qui avait fait l'essentiel de sa spécificité.

Des textes, il résulte que le champ de compétences dévolu à la région recouvre plusieurs domaines majeurs : le développement économique, la formation-recherche, le cadre de vie. Le *développement économique* reste, comme par le passé, le terrain d'élection de la région. Celle-ci est dotée sur ce plan de responsabilités sensiblement plus étendues, à la fois conceptuelles et opérationnelles : chargée de définir un projet de développement encadrant les initiatives des agents économiques locaux, elle dispose aussi de la maîtrise d'outils d'intervention qui lui permettent d'agir sur le tissu industriel, par le soutien accordé aux entreprises dynamiques ou l'aide apportée à l'inverse aux entreprises en difficulté ; elle tient donc les deux extrémités de la chaîne de l'interventionnisme, de la conception à l'exécution, et sa suprématie en ce domaine sur les départements et les communes est nettement affirmée - elle sera au demeurant renforcée par la loi du 5 janvier 1988 qui encadre plus strictement les possibilités d'intervention des départements et des communes, qui se voient privés de la faculté d'aider les entreprises en difficulté.

13. G. Defferre, *Ass. Nat.* 9 septembre 1981, *J.O.* pp. 886 et 839.

14. P. Joxe, *Ass. Nat.* 9 octobre 1985, *J.O.* p. 2851 : "en ce qui concerne les compétences, le principe d'une spécialisation et donc d'une compétence d'attribution pour les régions dans le respect des prérogatives mêmes élargies reconnues aux départements et aux communes a toujours été reconnu".

15. A. Delcamp, "La région nouvelle collectivité territoriale", *A.J.D.A.* 1986, p. 195 ; P. Sadran, "La région en devenir", *A.J.D.A.* 1982, p. 340 ; J. Moreau, *Administration régionale, départementale et municipale*, Dalloz, Coll. Mémentos, 8^{ème} éd., 1989.

La région se voit aussi reconnaître un rôle privilégié en matière de *formation-recherche*. Elle intervient d'abord dans la formation initiale : héritant d'une fonction générale de coordination éducative, elle a plus particulièrement la charge de certains établissements du second degré, dont elle établit le "programme prévisionnel d'investissements" et assume la construction, l'équipement, les dépenses d'entretien et de formation ; en ce qui concerne l'enseignement supérieur, la région est seulement consultée sur les aspects régionaux de la carte de formations et elle peut définir des plans régionaux de développement de formations de l'enseignement supérieur. La région possède ensuite une compétence générale en matière de formation professionnelle et d'apprentissage : c'est à elle qu'il appartient d'assurer en principe la "mise en oeuvre" des actions menées en ce domaine, l'Etat n'intervenant que pour des actions de portée générale ou d'ordre expérimental ; dotées d'une compétence de droit commun, les régions disposent d'une "entière liberté dans le choix des actions et opérations qu'elles financent" (circulaire du 29 juillet 1983). Enfin, la région bénéficie d'une volonté nouvelle de décentralisation de la politique de recherche et de développement technologique.

Les compétences régionales ne se limitent pas à ces deux grands secteurs. La région a également reçu en partage un certain nombre d'autres responsabilités, qui relèvent de ce que l'on peut appeler le *cadre de vie*. Ces responsabilités, les unes obligatoires, les autres facultatives, sont cependant hétérogènes, fragmentaires et concurrencées par les compétences détenues par les autres niveaux territoriaux : la région est ainsi appelée par exemple à définir ses priorités en matière de *logement* et à accorder des aides destinées notamment à améliorer la qualité de l'habitat ; elle s'est vu confier la mission de mettre en oeuvre une politique régionale des *transports*, ainsi que la possibilité de créer ou de gérer les canaux et ports fluviaux ; elle a hérité de certaines compétences en matière d'*environnement* et de tourisme (missions d'aménagement touristique, création des parcs naturels régionaux) ; enfin, les régions ont reçu les mêmes possibilités d'*action culturelle* que les départements et communes, concernant les bibliothèques, musées, établissement d'enseignement ou archives.

Il est difficile de tirer de la diversité de ces attributions un réel principe de cohérence : même si la région, dégagée des lourdes responsabilités de gestion dans le domaine social qui sont celles du département, a sans doute un profil différent, le partage des compétences est sous-tendu par des considérations purement pratiques. Cependant, l'énumération légale ne suffit pas à résoudre tous les problèmes.

2) Des compétences extensives

Contrairement à ce que la méthode de l'énumération légale semblait impliquer, la définition des compétences des régions donnée par les textes est entourée d'une zone de flou : la marge d'incertitude qu'elle comporte interdit de définir avec précision la sphère d'intervention régionale ; facteur de différenciation dans l'exercice concret par les régions de leurs responsabilités, elle les

autorise à développer des actions débordant le cadre strict des compétences explicitement attribuées.

Le premier élément d'incertitude réside dans la distinction opérée entre les *compétences obligatoires* et les *compétences facultatives* : les régions voient ainsi s'ouvrir devant elles de vastes champs possibles d'intervention, par exemple en ce qui concerne l'aide aux entreprises ou la culture, délimités en termes extrêmement vagues et qu'il leur est loisible, ou non, d'occuper ; la véritable limite à laquelle elles se heurtent n'est pas juridique mais financière et tient à l'exiguïté de leurs ressources. Cette latitude explique que le degré d'intervention dans ces secteurs et la nature des actions qui y sont menées seront très variables d'une région à l'autre.

Avec l'affirmation d'une *vocation* de principe de la région à intervenir dans certains domaines, sans que pour autant des compétences précises lui soient attribuées, on passe à une autre étape : la région dispose alors en effet d'une habilitation légale, qui lui permet de concevoir et de réaliser certaines actions, si elle en a la volonté politique et la possibilité financière. C'est ainsi par exemple qu'en matière d'environnement, le contraste est saisissant entre la faiblesse des compétences concrètes données aux régions et l'affirmation de principe, inscrite dans l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983, selon laquelle "le territoire français est le patrimoine comme de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences" : sur le fondement de ce texte, les régions sont en droit de développer des actions autonomes tendant à la protection de l'environnement. La formulation adoptée pour l'environnement n'est pas spécifique : on la retrouve, à quelques nuances près, dans des secteurs comme la culture, l'habitat ou encore les transports, où les responsabilités incombant à chacune des collectivités territoriales se trouvent explicitement rappelées ; plus généralement d'ailleurs, l'article 1, al. 2 de la loi du 7 janvier 1983, en indiquant que communes, départements et régions "concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie" établit un principe de *co-responsabilité* généralisée. Ce principe modifie en profondeur la conception de la répartition des compétences : non seulement il postule le caractère illusoire de la méthode des blocs de compétences, mais encore il implique le dépassement de la distinction entre intérêt national et intérêts locaux. "Aucune opération de quelque envergure ne peut relever aujourd'hui d'une seule collectivité"¹⁶ : on assiste donc à la généralisation des "affaires mixtes", fondées sur la coopération des divers niveaux territoriaux pour la réalisation d'une "oeuvre commune" ; cette mutation ne signifie pas que les affaires locales aient perdu toute spécificité, mais que toute action publique touche désormais à plusieurs cercles d'intérêts et de solidarité, qui doivent être associés à sa conception et à sa réalisation. Et l'article 59, al. 4 de la loi du 2 mars 1982 donne explicitement à la région la

16. P. Bernard, préc., p. 135.

possibilité d'“engager des actions complémentaires” de celles de l'Etat et des autres collectivités territoriales. Dans ce contexte, la thèse selon laquelle les régions auraient gardé leur “vocation spécialisée” apparaît dépassée : on ne voit pas clairement à la lecture des textes ce qui distingue les régions des communes et des départements ; dans tous les cas, il y a affirmation d'une “vocation générale”, fondée sur la défense de l'intérêt local - sous réserve des attributions légales de compétences effectuées dans des domaines déterminés¹⁷ ; les régions bénéficient donc, comme les autres collectivités, de la clause générale de compétence ainsi entendue¹⁸.

Enfin, alors même que le domaine en cause ne releverait pas de la sphère légale de compétence de la région, celle-ci a toujours la faculté de “passer des conventions” avec l'Etat et les autres collectivités territoriales “pour mener des actions de leur compétence (art. 59, al. 5 de la loi du 2 mars 1982) ou encore “mettre à la disposition” de cette collectivité “ses services et moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences” (art. 6, al. 3 de la loi du 7 janvier 1983) : si la clause générale de compétence ne donne pas à une collectivité le droit d'exercer également une compétence attribuée à une autre collectivité, elle lui permet de “s'intéresser” à la manière dont cette compétence sera exercée¹⁹ ; la signature d'une convention sera le moyen pour la région de peser sur le sens des actions menées, moyennant une contrepartie financière. Ce mécanisme montre bien que les possibilités d'action de la région ne se limitent pas aux seules énumérations légales de compétences : comme le souligne J.C. Douence²⁰, “les attributions légales de compétences contiennent en germe la référence à un intérêt public régional qui fonde la vocation générale”.

L'idée selon laquelle les compétences régionales auraient été strictement délimitées par la loi est donc illusoire ; et la pratique a montré que les régions ont tiré parti de ce flou.

B) La logique du gouvernement local

L'évolution des régions depuis la réforme a montré que les textes attributifs de compétences constituent bien pour elles, non pas un carcan rigide entravant leur dynamique de développement, mais tout au contraire un point d'appui solide à partir duquel elles étaient à même de prendre pied dans de nouveaux secteurs d'intervention. Les régions ne se sont pas contentées en effet d'occuper le champ légal de compétences qui leur était dévolu ; elles ont aussi exploité les possibilités offertes par les textes, en se fondant sur une conception large de l'intérêt régional ; prouvant le mouvement en marchant, elles ont montré qu'elles étaient des collectivités territoriales à part entière et

17. Voir la démonstration convaincante de J.C. Douence, “La région : collectivité à vocation générale ou spécialisée ?”, *R.F.D.A.* 1986, n° 4, p. 539.

18. J.M. Pontier, *R.D.P.* 1984 préc. p. 452.

19. E. Fatome et J. Moreau, préc. p. 145.

20. préc. p. 549.

témoigné, par leurs initiatives, qu'elles aussi bénéficiaient de la "clause générale de compétence" qui leur était contestée. On retrouve donc le phénomène de "déséquilibre dynamique"²¹ qui a été depuis toujours le moteur de l'expansion régionale : utilisant pleinement les ressources juridiques de leur nouveau statut, les régions poursuivent leur marche en avant, sans se laisser enfermer dans un cadre contraignant.

1) *Le développement des interventions régionales.*

La conception extensive que les régions ont eue de leurs responsabilités résulte du cumul de trois constats. D'abord, les régions se sont emparées résolument des compétences qui leur étaient explicitement attribuées par les textes. L'application du dispositif devait normalement s'effectuer en trois paliers successifs : dès 1982, l'exercice des nouvelles responsabilités économiques ; puis, au cours de l'année 1983, l'occupation du terrain de la formation professionnelle et du logement ; enfin, à partir de 1984, la réalisation progressive des transferts prévus par la loi du 22 juillet 1983. Ce scénario légal a été respecté, sous réserve d'inévitables modulations : les régions ont parfois anticipé sur les textes, lorsque ceux-ci ne faisaient qu'officialiser et étendre des pratiques antérieures, comme par exemple dans le domaine économique où les régions ont déployé d'emblée des stratégies ambitieuses d'intervention - qui ont été ultérieurement réajustées²² ; ailleurs, et notamment en matière de formation professionnelle, la construction et la mise en oeuvre des politiques régionales ont été ralenties par certaines pesanteurs. Néanmoins, dans tous les cas, les régions ont cherché à occuper pleinement le nouvel espace d'intervention qui leur était reconnu, en témoignant d'une indéniable capacité d'innovation.

La dynamique d'expansion régionale apparaît plus clairement dans les secteurs où les compétences des régions étaient incertaines, voire purement *théoriques*. L'attitude adoptée vis-à-vis des compétences facultatives est à cet égard particulièrement instructif. Dans le domaine de la *culture* notamment, la loi du 22 juillet 1983 se bornait à ouvrir aux régions un champ d'intervention, en les laissant libres de leurs initiatives concrètes : compte tenu de la forte présence dans ce secteur des autres collectivités, et notamment des communes et de l'Etat, les régions semblaient être vouées à n'apporter que des compléments de financement. Or, contrairement à ce qu'on pouvait attendre, les régions ont été amenées à construire des politiques culturelles ambitieuses : l'attribution par l'article 93 de la loi du 2 mars 1982 d'une dotation spéciale a favorisé sans doute cet engagement ; mais celui-ci s'est depuis lors nettement amplifié²³.

21. J.C. Douence, préc. p. 549.

22. Notamment par la substitution, dans un certain nombre de régions, après 1985 de prêts aux primes (Voir pour la Picardie, P. Godard, *Les politiques économiques régionales depuis la loi du 2 mars 1982 : les exemples des régions Centre et Picardie*, Mémoire DEA, Amiens, oct. 1986, 165 pp.).

23. Voir J.M. Pontier, "Les régions et la culture", *R.F.D.A.* 1986, n° 4, p. 555 ; A.H. Mesnard, *Droit et politique de la culture*, PUF, Coll. Droit fondamental, 1990, pp. 285 ss ; P. Baleynaud, "Les régions et la culture : l'oubliée de la décentralisation", *R.D.P.* 1991 n° 1, p. 149.

Certes, la part des régions dans les dépenses culturelles publiques reste faible (1,6 % en 1987) ; mais cet indicateur n'est pas suffisant pour évaluer le véritable poids des régions : la nature des actions menées fait désormais de la région un acteur irremplaçable. Ce fort investissement s'explique par la dimension symbolique très marquée de la politique culturelle : tout se passe comme si les régions ne voulaient pas laisser les autres collectivités locales capitaliser à leur profit les bénéfices symboliques d'une intervention dans ce secteur²⁴. Le cas de *l'environnement* est plus significatif encore²⁵. En dépit de l'absence de transfert effectif de compétences à leur profit, les régions ont accordé une importance croissante à la protection de l'environnement : d'abord liée à d'autres préoccupations, comme le développement économique ou la promotion touristique, celle-ci a progressivement émergé en tant que problème spécifique ; et les actions ponctuelles menées pour la préservation des milieux naturels ou l'élimination des déchets²⁶ ont été intégrées dans une politique plus globale, passant par la mise en place d'outils d'intervention spécifiques. La région s'est donc appuyée sur l'habilitation très générale figurant dans la loi du 7 janvier 1983 pour s'arroger des responsabilités en matière d'environnement²⁷. Là encore, cet investissement s'explique par la dimension hautement symbolique des politiques d'environnement, qui constituent un vecteur privilégié d'enracinement de l'institution régionale.

Enfin, la région a été amenée à intervenir dans la mise en oeuvre de politiques placées en principe hors de son champ de compétences. Le cas de *l'enseignement supérieur* est évidemment exemplaire²⁸. Le développement des interventions régionales résulte ici de la convergence entre la prise de conscience par les élus de l'importance vitale de l'enseignement supérieur au regard du développement régional et le souci de l'Etat de trouver de nouvelles sources de financement pour les universités²⁹ : les initiatives déjà anciennes prises par un certain nombre de régions (Rhône-Alpes, Nord-Pas de Calais) ont ainsi été relayées et dépassées par l'insertion systématique dans la seconde génération de contrats de plan Etat-régions, couvrant la période 1989-1993, de dispositions concernant les implantations universitaires - la loi 90-587 du 4 juillet 1990 ayant corrélativement permis à l'Etat de confier aux collectivités

24. E. Friedberg et P. Urfalino, "La décentralisation culturelle : l'émergence de nouveaux acteurs", *P.M.P.* 1985, n° 2, pp. 215 ss.

25. M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Coll. Précis, 1984 ; R. Romi, "La région et l'administration de l'environnement : des potentialités à développer", *A.J.D.A.* 1990, pp. 457 ss ; Les régions et l'environnement . Pour la Picardie, Voir F. Pelletier, *Les politiques régionales de l'environnement : le cas de la Picardie*, Mémoire DEA, Amiens, 1991 et *infra*.

26. C'est autour de ces deux axes que s'articule par exemple depuis 1986 la politique menée en ce domaine par la Région de Picardie.

27. M.A. Rendu, "Les régions s'emparent de l'environnement", *Le Monde* 20-21 janvier 1991.

28. Voir "Décentraliser les Universités ?", *Pouvoirs locaux*, n° 4, 1990 et "Quelle décentralisation pour les Universités ?", *Pouvoirs locaux*, n° 5, 1990.

29. Plan d'urgence adopté par le Conseil des ministres le 10 janvier 1990 pour la rentrée 1990 et plan de développement des universités pour la période 1991-1995, dit "Université 2000", adopté par le Conseil des ministres le 23 mai 1990.

locales "la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur" (art. 18) ; les régions sont ainsi devenues des partenaires indispensables. Certes, leur participation est, en l'état, seulement financière et le ministre de l'éducation nationale a réaffirmé à plusieurs reprises son opposition au transfert de compétences souhaité par l'opposition : un mouvement irréversible ne s'en est pas moins amorcé, qui conduira inéluctablement à un nouveau partage des responsabilités ; et les difficultés de mise au point du plan "Université 2000" montre assez le pouvoir de négociation d'ores et déjà conquis en ce domaine par les régions.

Ces extensions de compétences régionales appellent un schéma d'interprétation d'ensemble.

2) *Le basculement de logiques*

La dilatation des compétences régionales soulève au moins deux questions. D'abord, celle de ses *causes*. Du côté des régions, l'explication réside dans les stratégies de puissance déployées par les élus. Portée à ses débuts par les "forces vives", la région avait souffert ensuite d'un déficit de légitimité, lié au système de représentation retenu en 1972³⁰ : tandis que les "forces vives" avaient été reléguées au sein d'une assemblée consultative (le comité économique et social) le Conseil régional avait été composé d'élus politiques détenteurs d'un autre mandat électif, et notamment des parlementaires, membres de droit, qui avaient très vite occupé une position-clé en leur sein ; même si, en fin de compte, ce système n'a pas été trop nuisible à l'affirmation du "pouvoir régional"³¹, il n'en constituait pas moins un obstacle à l'affermissement de l'identité régionale. L'élection du Conseil régional au suffrage universel direct, même si sa portée est limitée par l'adoption du scrutin proportionnel de liste dans le cadre départemental, mais surtout la limitation du cumul des mandats, qui va produire progressivement ses effets en entraînant la formation d'une élite politique régionale spécifique, ont profondément modifié le contexte politique : détenteurs d'une légitimité démocratique directe, les élus vont s'affirmer comme les représentants de la région et se poser en défenseurs d'un intérêt régional "dont ils sont comptables vis-à-vis de leurs électeurs"³² ; quant à la réduction des hypothèses de cumul des mandats, elle les conduit à lier plus étroitement leur sort à celui de la région. *Légitimité personnelle* et *légitimité institutionnelle* deviennent dès lors indissociables : les élus vont chercher à mobiliser à leur profit le capital symbolique dont bénéficie l'entité régionale ; mais, à l'inverse, ce capital est d'autant plus important que la région étend le champ de ses interventions concrètes en prenant en charge les intérêts de ses habitants. On s'explique dès lors que le souci de légitimation directe ou indirecte, à travers le renforcement de l'identité régionale, va conduire les élus à investir ces secteurs à haut rendement symbolique et à forte visibilité politique

30. P. Sadran, "Les premières élections régionales. Remarques sur une espérance trahie", *A.J.D.A.* 1986, p. 209.

31. J. Chevallier, PUF 1982 préc. p. 156.

32. J.C. Douence, préc. p. 551.

que sont la culture, l'environnement ou l'enseignement supérieur : tandis que la "différenciation de l'effort régional" exprime le souci de capitaliser sur l'institution régionale les retombées symboliques de ces interventions, l'investissement personnel des leaders régionaux dans ces actions traduit la volonté d'"appropriation politique" de ces bénéfices symboliques³³ ; et l'absence de réel butoir juridique ne peut que favoriser ce mouvement d'expansion. De son côté, l'Etat cherche, non pas à freiner cette tendance, mais plutôt à l'encourager : les initiatives prises par les régions permettent en effet de leur transférer, au moins en partie, le poids politique et la charge financière de la mise en oeuvre de politiques publiques sensibles ; aussi ne rencontrent-elles pas de réel obstacle de la part de l'Etat, qui tend au contraire de plus en plus à les solliciter.

Les effets de cette évolution vont au-delà d'une simple transposition aux régions de la "clause générale de compétence" dont bénéficient les autres collectivités territoriales. La conjugaison en faveur des régions d'une capacité d'action juridique étendue et d'une légitimité politique renforcée aboutit en effet à modifier en profondeur la logique de fonctionnement régional : désormais, les régions tendent à intervenir, par-delà les règles formelles de dévolution des compétences, en fonction du degré de sensibilité qu'un problème comporte au regard de l'intérêt régional, ainsi que de l'importance de la mobilisation locale ; et l'investissement croissant dans l'institution régionale, attesté par les sondages, alimente une dynamique d'expansion. Il s'agit sans doute d'une conséquence générale de la réforme de 1982, valable peu ou prou à tous les niveaux territoriaux : la décentralisation aurait en définitive conduit à "l'instauration de nouvelles autorités politiques de plein exercice, qui fondent leur légitimité sur leur capacité à résoudre l'ensemble des problèmes posés dans leur circonscription"³⁴ ; quelles que soient les règles de dévolution des compétences, une collectivité territoriale "se saisira d'un problème à partir du moment où il émerge sur l'agenda politique local". L'effort de rationalisation des compétences aurait ainsi paradoxalement abouti à son contraire. Mais cette dynamique joue avant tout au niveau régional, compte tenu de la position des régions dans le système d'organisation territorial.

Cette atténuation de la limitation *extrinsèque* du champ des compétences régionales n'exclut pas la persistance de limites *intrinsèques*, tenant aux conditions d'exercice de ces compétences.

II - LES MODALITES D'EXERCICE DES COMPETENCES REGIONALES

L'élargissement du champ de compétences régional ne préjuge pas des formes concrètes de leur exercice : même si la région dispose de ressources juridiques plus affirmées, la limitation de ses moyens d'action influe inévi-

33. E. Friedberg et P. Urfalino, préc.p. 220.

34. P. Muller, "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *P.M.P.* sept. 1990, p. 28.

tablement, non seulement sur sa sphère d'activités, mais encore sur la nature de ses interventions. A l'origine, la région a été conçue comme un échelon de coordination et d'impulsion, dont les responsabilités étaient avant tout d'ordre conceptuel et opérationnel : la capacité d'intervention dont elle était dotée était exclusive de toute attribution de gestion ; l'abandon de cette conception en 1982 ne signifie pas pour autant qu'il n'en reste aucune trace, comme en témoigne le poids relativement faible des budgets régionaux (55 milliards F en 1991) par rapport aux autres budgets locaux. La mise en oeuvre des compétences régionales présente donc certains éléments de spécificité : tandis que la construction de politiques exprime la fonction de *rationalisation* qui incombe aux régions, le recours systématique au partenariat pour les réaliser illustre le jeu de *contraintes* qu'elles subissent.

A) La construction de politiques régionales

L'exercice pratique des compétences régionales passe par l'élaboration de *programmes d'action*, comportant la définition de priorités et la mobilisation de moyens d'action : les régions se présentent comme des producteurs de politiques publiques, qui se livrent à un travail permanent, non seulement de *hiérarchisation* de leurs propres objectifs, mais plus généralement de *mise en cohérence* des initiatives locales ; l'extension du champ d'intervention des régions se double ainsi d'une emprise croissante de la rationalité planificatrice au niveau local.

Ce constat n'est pas surprenant, si l'on se rappelle que l'émergence des régions a été historiquement liée à l'idée de planification ; et la relance de la régionalisation en 1982 s'est d'abord faite à travers la réforme des procédures de planification : les régions se sont vues confier alors la responsabilité de définir une véritable stratégie de développement, dans le cadre de l'élaboration du plan régional. Et les travaux de planification, notamment au moment de la négociation du contrat de plan avec l'Etat, restent au centre de l'activité régionale. Cette vision de la région, comme instance de mise en cohérence, se retrouve clairement dans les lois de 1983, puisqu'au-delà des transferts ponctuels d'attributions, en fin de compte limités, dont elles bénéficient, les régions se voient confier, dans chacun des domaines concernés, une mission générale de coordination : c'est ainsi que la région est chargée d'établir et de proposer au représentant de l'Etat le "schéma prévisionnel" des formations éducatives, ainsi que de définir des "plans régionaux" des formations de l'enseignement supérieur ; mais la responsabilité donnée aux régions d'établir des "programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue", des "priorités régionales" en matière d'habitat ou encore des "schémas directeurs d'infrastructures" ou des "plans régionaux des transports" relève de la même vision. Tout se passe comme si le législateur avait entendu faire des régions des instances privilégiées d'articulation et d'agrégation des préférences locales.

Non seulement les régions ont parfaitement tenu ce rôle de *concepteur*, en établissant les documents synthétiques et prospectifs qui leur étaient demandés,

mais encore l'*intérieurisation de la rationalité planificatrice* s'est traduit par l'élaboration de programmes d'action dans les divers domaines où les régions se sont investies : dans tous les cas, les régions ont cherché à rationaliser leurs interventions, en hiérarchisant leurs objectifs et en fixant des ordres de priorité. Dans le *domaine culturel* par exemple, alors que les régions s'étaient dans un premier temps cantonnées dans une fonction d'accompagnement et avaient opté pour un saupoudrage des crédits, en se bornant à apporter des compléments de financement - pour la réalisation d'équipements, le soutien à la création et la protection ou réhabilitation du patrimoine -, elles sont progressivement passées à une conception plus dynamique et plus volontariste, permettant d'identifier plus clairement leur fonction dans ce domaine : l'accent mis sur l'aide à la création, l'investissement dans quelques actions-phare (centres dramatiques, orchestre régional, Fonds régional d'art contemporain)³⁵ ou manifestations d'envergure³⁶ spécifiques, mais aussi l'engagement sur des terrains nouveaux (culture scientifique et technique, développement du livre et de la lecture, éco-musées³⁷, médiathèques...) illustrent bien l'émergence de véritables politiques culturelles à l'échelon des régions, assez souvent formalisées dans des plans ou programmes d'action. Il en va de même en matière d'*environnement* où, comme on l'a dit, les actions ponctuelles menées au début ont été progressivement intégrées dans une politique globale, elle-même concrétisée par des programmes d'intervention portant, tantôt sur des zones géographiques délimitées (plans d'aménagement concertés du territoire), tantôt sur des problèmes particuliers (protection des milieux naturels, gestion des déchets) ; cet effort de globalisation a été favorisé par la procédure des contrats de plan qui, par les dispositions prévues en matière d'environnement, ont contribué à encadrer les initiatives prises par les régions en ce domaine. Corrélativement, les régions se sont dotées d'outils d'intervention destinés à permettre la mise en oeuvre concrète des politiques régionales : l'institution d'agences ou d'offices est la règle en matière économique (agences régionales de développement), fréquente dans le domaine culturel (offices régionaux de la culture) - à moins que les régions ne préfèrent passer par un relais associatif -, plus rare pour l'instant en matière d'environnement (agences régionales pour l'environnement dont les premières ont été créées en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées³⁸) ; des délégations régionales ont été mises en place dans un certain nombre de secteurs ; et des fonds d'intervention spécialisés ont été créés dans de nombreux domaines (aide aux entreprises, développement local, action culturelle) pour fournir aux régions l'instrument financier

35. Pour la Picardie, création d'un centre dramatique régional (1984), de l'ensemble instrumental de Picardie Sinfonietta et du FRAC.

36. Pour la Picardie, *Années Diderot* (1984), *Jules Verne* (1985) etc... La célébration du Millénaire en 1987 est une parfaite illustration de la finalité de ces manifestations : instrument de promotion de la Picardie, elle visait aussi à conforter l'identité régionale, en l'ancrant dans le passé.

37. Du type de "Samara" en Picardie.

38. Une Agence régionale pour l'environnement a été créée en Picardie en septembre 1990, sous la forme d'une association de la loi de 1901 : cette Agence doit être selon le Président du Conseil régional "le fer de lance et l'animateur de l'ensemble de la politique de l'environnement".

dont elles avaient besoin pour agir. L'administration régionale qui s'est cristallisée depuis la réforme présente ainsi des caractéristiques singulières : administration de *mission*, plutôt que de gestion, elle épouse étroitement les contours des politiques régionales et est constituée de structures largement ouvertes vers le milieu local.

Le phénomène n'est sans doute pas propre aux régions. On a assisté en effet depuis la réforme de 1982 à un changement en profondeur dans les modes d'action locaux : l'exercice des compétences locales tend désormais à passer à tous les niveaux par l'élaboration de programmes d'action ; reflet de la complexité croissante des affaires locales et expression d'un besoin de rationalisation, c'est aussi le signe de la diffusion au niveau local de la logique de l'*efficacité*. La légitimité de l'élu local dépend de plus en plus de ses compétences de gestionnaire : "il doit aujourd'hui faire la preuve de sa capacité à maîtriser le développement économique et social de sa commune, de son département ou de sa région"³⁹ ; la construction de politiques locales devient alors le témoignage et la caution de la qualité de la gestion locale et du bien-fondé des actions engagées. Néanmoins, cette dimension est particulièrement importante pour les régions, compte tenu des ressources dont elles disposent : la construction de politiques territoriales nouvelles leur permet en effet de s'affirmer en tant que niveau nécessaire de coordination et d'harmonisation des initiatives locales ; et le développement de ce rôle de concepteur explique que la pertinence du cadre régional tende à se renforcer aux yeux des acteurs locaux et des habitants. Cependant, les contraintes du système d'organisation territorial réapparaîtront dans la mise en oeuvre concrète des politiques régionales.

B) La logique du partenariat

La région rencontre une double limite, qui lui interdit de tirer pleinement parti des ressources juridiques que lui offrent les textes : une limite financière, qui réside dans l'exiguïté de son budget et l'empêche de disposer de moyens d'action à la hauteur de ses ambitions ; une limite juridique, qui résulte des compétences que détiennent les autres collectivités territoriales. La région dispose en fin de compte de trois types de compétences : des compétences explicites, énumérées par les textes, mais qui, peu nombreuses, sont en fait des compétences *partagées*⁴⁰, dans la mesure où la région ne possède pas de véritable "bloc de compétence", en ayant la maîtrise complète d'un secteur d'activité ; des compétences virtuelles, résultant de la vocation que lui donnent les textes à intervenir dans certains domaines, mais qui sont des compétences *concurrentes*, dans la mesure où les autres collectivités territoriales se voient reconnaître la même vocation (culture ou environnement) ; enfin, des compétences *conditionnées*, par lesquelles la région peut apporter, au nom de l'intérêt

39. P. Muller, préc. p. 29.

40. F. Luchaire et Y. Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, PUF, Coll. Thémis, 1983, p. 366.

régional, son soutien à une autre collectivité pour l'exercice de ses compétences, mais sans pour autant qu'elle puisse se substituer à elle, ni même prendre des initiatives parallèles. On voit donc que la région ne détient jamais de compétences *exclusives* : elle est dans tous les cas confrontée aux compétences dévolues aux autres collectivités ; et les compétences qu'elle-même détient ne sauraient en pratique être mises en oeuvre sans que ces collectivités soient, d'une manière ou d'une autre, associées ou impliquées.

Ce phénomène n'est sans doute pas propre à la région : comme on l'a vu, la réforme de 1982 a eu pour effet paradoxal, alors que son objectif était de clarifier et de rationaliser les règles de répartition des compétences, de multiplier les "affaires mixtes"⁴¹, toute politique publique exigeant désormais la participation de plusieurs niveaux territoriaux pour sa réalisation ; mais il est particulièrement aigu pour la région, compte tenu de la manière dont sa sphère de compétences a été découpée. L'exercice des compétences régionales suppose dès lors le recours à un système de *partenariat*, traduit le plus souvent par un dispositif contractuel : conforme au principe juridique d'égalité entre les collectivités territoriales et à la prohibition de toute idée de tutelle d'une collectivité sur l'autre, cette *contractualisation* permet d'harmoniser les actions menées et de conjuguer les financements ; l'extension de ce partenariat aux divers acteurs, publics et privés, de la région contribue à la formation de systèmes d'action régionaux intégrés et solidaires.

1) Le partenariat avec l'Etat

L'Etat est tout d'abord un partenaire indispensable pour les régions : la mise en oeuvre concrète des compétences régionales suppose dans la plupart des cas l'appui positif, ou au moins la neutralité bienveillante, de l'Etat ; et des dispositifs existent pour assurer l'ajustement, l'harmonisation et si possible la conjonction des initiatives de l'Etat et des régions. Cette dépendance de fait vis-à-vis de l'Etat s'explique par les conditions de délimitation des compétences régionales. Pas plus que les départements ou les communes, les régions ne disposent en effet d'une pleine "autonomie" dans l'exercice de leurs attributions. D'abord, et dans tous les cas, les compétences régionales, non seulement n'excluent pas, mais encore impliquent l'existence de *politiques nationales*, fixant des orientations d'ensemble, des objectifs à atteindre, des priorités à respecter : la marge d'initiative des régions est de ce fait étroitement circonscrite et se déploie dans le cadre ainsi tracé. Cette dépendance apparaît clairement en matière économique : si les régions ont été dotées en ce domaine de responsabilités plus larges et si elles ont la possibilité de définir une véritable stratégie de développement, cette stratégie n'en doit pas moins, non seulement être "compatible" avec la politique économique nationale, en s'abstenant de venir contrecarrer sa réalisation, mais encore y être "conforme", en contribuant positivement à sa réalisation ; c'est ainsi que le plan régional est tenu au respect "des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier" (art. 67 de la loi du

41. P. Bernard, préc. p. 131.

2 mars 1982). Ce constat peut être étendu à l'ensemble des politiques régionales : c'est toujours à l'Etat qu'il incombe de définir les grandes priorités en matière d'éducation, de formation, de logement ou de transport ; et ces priorités sont traduites en vastes programmes d'action, qui ne laissent aux régions qu'un rôle de prolongement ou d'accompagnement. Ensuite, le caractère *fragmentaire* des transferts de compétences interdit aux régions de prétendre définir et mener une politique réellement autonome : l'Etat a gardé par devers lui certaines attributions, qui lui confèrent un pouvoir efficace d'ingérence dans l'exercice des compétences régionales. En matière d'éducation par exemple, non seulement le Conseil régional ne fait qu'"établir et proposer" au représentant de l'Etat le schéma prévisionnel des formations, mais encore, s'il a la possibilité d'arrêter, pour les lycées et les établissements d'éducation spécialisée, un programme prioritaire d'investissements, sa réalisation est, en pratique, subordonnée à l'accord de l'Etat qui, seul, décide de l'attribution des emplois enseignants. Enfin, dans tous les domaines où la réforme s'est contentée d'ouvrir aux régions de nouveaux champs d'action, mais en ne procédant à aucun transfert précis de compétences et de moyens financiers ou en personnels, la région ne peut prétendre, compte tenu de la faiblesse de ses ressources, jouer qu'un rôle *complémentaire* ou *subsidaire*, en prenant en charge les dépenses que l'Etat ne peut ou ne veut plus assumer. Plus généralement, dès l'instant où il est dit explicitement que les collectivités locales "*concourent avec l'Etat* à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie" (art. 1, al. 2 de la loi du 7 janvier 1983), une coordination des actions s'avère indispensable.

Cette coordination est opérée de manière privilégiée par la voie *conventionnelle* : explicitement prévues dans un certain nombre de domaines, et notamment dans tous les cas où la région entend contribuer à l'exercice des compétences étatiques (art. 59, al. 5 de la loi du 2 mars 1982) - le transfert de la maîtrise d'ouvrage en matière d'enseignement supérieur a été dans le même sens subordonné à la signature d'une convention (art. 18, al. 2 de la loi du 4 juillet 1990) -, les conventions se sont généralisées ; les contrats de plan Etat-régions ne sont que la partie la plus visible d'un dispositif qui couvre pratiquement tous les domaines de compétences régionales. Dans le domaine culturel par exemple, la formule expérimentée dès avant 1982 des "chartes culturelles" s'est développée en 1982 à travers les "conventions de développement culturel", bientôt dépassées par les contrats de plan. Ce cadre contractuel est apparemment conforme à la logique de la décentralisation, puisque les régions négocient librement les formes de leur coopération avec l'Etat ; cependant, la technique contractuelle permet à l'Etat, non seulement d'obtenir la contribution des régions à la réalisation de ses objectifs et, comme le démontre l'exemple de l'enseignement supérieur, de reporter sur elles la charge de certains investissements, mais encore d'encadrer l'exercice des compétences régionales⁴² ; les régions sont contraintes, pour des raisons financières,

42. Voir E. Merle et S. Louis, *Les ambiguïtés de la planification décentralisée : l'expérience des contrats de plan*, Thèse Amiens, septembre 1986, 447 pp.

d'accepter l'ingérence de fait de l'Etat et d'intégrer ses priorités dans leur stratégie. Mais le partenariat entre l'Etat et les régions passe aussi par d'autres voies, *financières* et *institutionnelles* : la mise en place dans le domaine culturel de fonds (Fonds régionaux d'art contemporain et Fonds régionaux d'acquisition des musées) co-financés par l'Etat et les régions, constitue une forme de co-gestion⁴³, qui modifie profondément le contexte relationnel. Mais les régions doivent aussi tenir compte des compétences détenues par les départements et les communes.

2) *Le partenariat avec les autres collectivités locales*

La logique du partenariat s'étend aussi aux rapports entre collectivités locales. Les compétences détenues par les communes et surtout les départements, qui ont été sensiblement élargies après 1982, interfèrent en effet inévitablement avec celles des régions ; et, dans la mesure où la tutelle d'une collectivité sur l'autre est formellement exclue, des mécanismes de coopération s'avèrent indispensables.

L'assignation au département et à la région de domaines d'action en principe distincts, et qui donnent aux deux collectivités un profil assez contrasté, ne supprime pas des frottements, qui résultent de *l'imbrication* de fait des compétences. Les termes de la coexistence entre les deux collectivités sont sans doute variables. Parfois, les textes opèrent un partage de responsabilités entre départements et régions, qui reçoivent des attributions matériellement distinctes : dans le domaine de l'enseignement par exemple, la délimitation est faite en fonction du niveau d'études, le département recevant la responsabilité des collèges, ainsi que l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires ; de même, alors que la région est compétente pour les canaux et ports fluviaux, c'est au département qu'incombe, sous réserve des compétences étatiques, la gestion des ports maritimes ; et le département a hérité d'une série d'attributions ponctuelles en matière d'environnement (fixation des itinéraires de promenade et de randonnée), de culture (gestion des bibliothèques centrales de prêt) ou encore de transport (organisation de services réguliers publics non urbains de transports de personnes). L'atomisation des compétences qui résulte de ce système impose alors inévitablement des dispositifs de coordination, au demeurant explicitement prévus par les textes. Ce mode de répartition, simple bien que non dénué d'arbitraire, est souvent combiné avec des mécanismes plus subtils d'imbrication résultant, soit de *l'association* du département à l'exercice des responsabilités régionales - la consultation des départements est requise pour l'établissement du plan régional, les décisions d'intervention économique (art. 66 de la loi du 2 mars 1982)⁴⁴, l'élaboration du schéma prévisionnel des formations, l'établissement des programmes régio-

43. A.H. Mesnard, *op. cit.* p. 310.

44. Les résultats ont été en fin de compte assez décevants, la pratique montrant que les régions "n'ont pas pu ou n'ont pas voulu", dans leur grande majorité, négocier la politique économique avec les autres collectivités 'en ce sens J.C. Nemery, "Les actions économiques locales : vivre ensemble", *Pouvoirs Locaux* n° 6, oct. 1990, p. XLIII)

naux d'apprentissage et de formation professionnelle ou encore la définition des priorités régionales en matière de logement -, soit de l'attribution au département de compétences exactement *homothétiques* à celles de la région : c'est ainsi que le département définit, tout comme la région, des priorités en matière d'habitat, ; quant aux musées, archives, établissements d'enseignement artistique, ils peuvent être mis en place et gérés à chacun des trois niveaux territoriaux, sans que la loi opte pour une localisation privilégiée. Enfin, et plus généralement, les départements, comme d'ailleurs les communes, disposent de la même *vocation générale* à intervenir pour défendre les intérêts de leur circonscription. Dans tous les cas, la région, non seulement ne peut ignorer les stratégies déployées par les collectivités locales inférieures, mais encore elle doit les associer à la réalisation de ses objectifs.

En dehors des hypothèses où elle conditionne l'exercice même des compétences régionales, cette association passera ici encore, de manière privilégiée, par une voie *contractuelle*, seule compatible avec le principe d'autonomie locale : c'est ainsi que les régions ont été amenées à utiliser pour leur propre compte la technique des contrats de plan, avec les départements et les grandes villes, pour assurer l'exécution du plan régional ; et l'action en milieu rural passe par la signature de "programmes de développement local", prolongeant et relayant les anciens contrats de pays⁴⁵. Parallèlement, les *financements conjoints* tendent à se développer, par exemple pour la réalisation de nouvelles implantations universitaires. Ce partenariat déborde cependant le seul cadre des rapports entre collectivités territoriales.

3) Le partenariat avec les acteurs locaux

Si la région s'est vue reconnaître un champ de compétences étendu, la faiblesse des moyens financiers, matériels et humains dont elle dispose limite singulièrement ses possibilités d'action : au lieu de chercher à se substituer aux acteurs locaux, en prenant directement en charge la gestion d'activités sociales concrètes, elle est tenue de faire appel à la collaboration et de recourir à la médiation des acteurs locaux ; ceux-ci sont pour elle des partenaires indispensables pour atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. L'extension des compétences régionales a donc entraîné l'activation des mécanismes d'interrelations existant au niveau régional : les relations étroites et réversibles nouées par la région avec ses partenaires privés et publics dans ses différents domaines de compétence aboutit à la constitution de *systèmes d'action* cohérents et solidaires ; ce mouvement d'*intégration* de la région à son milieu, dont dépend le succès des politiques régionales, est donc en même temps un facteur de *différenciation* interne, puisque conduisant à une fragmentation croissante des dispositifs d'intervention régionaux. La région se trouve désormais insérée dans des réseaux multiples et diversifiés d'échange, dont l'articulation devient problématique.

45. J. Chevallier, "Administration et développement local en France", *R.F.A.P.* n° 34, avril-juin 1985, p. 181.

Ce partenariat local prend des formes diversifiées. Tantôt il se traduit par la *consultation* des intérêts locaux pour la définition des stratégies régionales. Les procédures de planification ont eu sur ce point un impact sensible, en obligeant les régions à prendre langue avec les forces économiques, sociales et culturelles de la région : l'élaboration du plan régional est l'occasion d'une large consultation de l'ensemble des partenaires publics et privés, comme la loi en fait d'ailleurs obligation aux régions, et cette consultation a modifié les termes du rapport entre la région et son environnement ; la concertation ainsi établie se prolonge dans le cadre de la discussion des contrats de plan Etat-régions. On retrouve des formules comparables dans les différents secteurs de compétence régionale. Mais la région peut aussi recourir à ses partenaires locaux pour la *mise en oeuvre* des politiques régionales : des associations sont ainsi utilisées comme relais d'intervention dans le domaine économique ou culturel ; et la région s'effacera parfois purement et simplement derrière les professionnels, par exemple dans le domaine artistique où eux seuls disposent de la légitimité nécessaire pour opérer des choix⁴⁶. Enfin, la région est obligée dans certains cas de *négoier* avec des partenaires incontournables : c'est ainsi que les régions ont été progressivement amenées, comme la loi d'orientation des transports intérieurs les y invitait, à passer des conventions avec la SNCF pour définir les conditions de gestion des services ferroviaires régionaux⁴⁷ ; et de même l'engagement des régions en matière d'enseignement supérieur devrait se traduire par l'instauration de relations institutionnelles avec les universités - relations rendues cependant difficiles par certaines réticences de la communauté universitaire, qui redoute une trop grande dépendance vis-à-vis des autorités locales.

L'analyse de l'évolution des compétences régionales révèle donc des aspects contrastés : si les régions ont progressivement élargi leur champ de compétences, en utilisant pleinement les possibilités légales, en revanche elles sont obligées de tenir compte dans l'exercice concret de ces compétences des pesanteurs du système d'organisation territoriale, dont la complexité s'est aggravée ; alors que la logique du gouvernement local les a conduites à s'emparer résolument des problèmes qui émergent sur l'agenda politique régional, la logique du partenariat montre qu'elles sont soumises pour leur traitement à un jeu de contraintes institutionnelles. Dans tous les cas cependant, l'essentiel est que les régions, loin de se trouver, comme on pouvait le craindre, bloquées dans leur développement par le système de dévolution des compétences inauguré depuis 1982, ont poursuivi leur marche en avant, en conquérant de nouveaux espaces d'intervention et en recourant à de nouvelles modalités d'action.

46. Le choix des oeuvres d'art incombe au sein des Fonds régionaux d'art contemporain à un comité d'experts.

47. D. Broussolle, "Conventions entre personnes publiques et décentralisation : l'exemple des dessertes ferroviaires", *A.J.D.A.* 1989, p. 747 ss.