

LES POLITIQUES REGIONALES : LE CAS DE LA PICARDIE

PAR

François RANGEON

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

Au cours des années quatre-vingts, la région est devenue une collectivité territoriale à part entière. Emancipée de la tutelle préfectorale en 1982, dotée de compétences nouvelles et de moyens financiers notablement renforcés, elle a conquis sa légitimité populaire à l'occasion des élections régionales de 1986 et de 1992.

Cette évolution semble indiquer une montée en puissance inexorable des régions. L'institution régionale, devenue autonome, développe ses moyens d'intervention et élargit son champ d'action. Dans cette optique, les politiques régionales apparaissent comme le résultat logique de la mise en oeuvre du pouvoir régional. Bénéficiant désormais de compétences et de moyens accrus, les régions seraient naturellement devenues productrices de "politiques publiques" (*public policy*) c'est-à-dire d'ensembles de mesures concrètes agencées par une autorité dotée d'un pouvoir de contrainte légitime et visant à satisfaire des besoins sociaux préalablement identifiés¹.

Mais on peut aussi, par défiance à l'égard des modèles évolutionnistes et des rationalisations *a posteriori*, interpréter cette évolution d'une autre manière. Contraintes de partager avec les villes et les départements les bénéfices de la décentralisation, parvenant difficilement à affirmer leur identité, les régions n'auraient d'autre vocation que d'exercer les responsabilités que

1. Thoenig (J.-C.), "L'analyse des politiques publiques", in Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique*, tome 4, PUF 1985, p. 7.

leur confie l'Etat et de coordonner les actions menées par les villes et les départements. Autrement dit, les politiques régionales ne seraient pas la conséquence du pouvoir régional, mais plutôt le moyen de pallier son absence. Certains vont jusqu'à contester l'existence même des "politiques régionales", soit qu'ils doutent de la capacité des régions de mener leurs propres politiques², soit qu'ils s'interrogent sur la pertinence du cadre régional comme territoire de référence des politiques publiques³.

Pourtant, la notion de "politique régionale" semble avoir progressivement acquis une crédibilité non seulement auprès des élus régionaux - certes enclins à affirmer qu'ils mènent des politiques - mais aussi auprès de nombreux observateurs, qui discernent des politiques locales des autorités locales distinctes des politiques locales de l'Etat⁴. Alors que l'échelon régional fut longtemps un simple relais des politiques locales de l'Etat, un instrument de répartition des crédits d'Etat, il est en apparence devenu un véritable centre d'impulsion de politiques. Les élus régionaux ont tendance à se considérer comme des "entrepreneurs de politiques publiques" et les politologues leur reconnaissent volontiers cette qualité⁵. Les politiques régionales ne sont plus le simple décalque des politiques étatiques ; certaines initiatives régionales sont au contraire suivies avec intérêt par les ministères, la région devenant ainsi un terrain d'expérimentation de l'innovation publique⁶.

Peut-on pour autant parler de "politiques publiques régionales", appliquer aux politiques régionales les critères des politiques publiques étatiques ? Il faudrait pour cela vérifier que les politiques régionales constituent *des programmes d'actions pilotés par les élus régionaux, comportant des mesures concrètes et contraignantes visant à atteindre des objectifs déterminés*. Il ne suffit pas, pour répondre positivement, d'invoquer les déclarations des élus pour qui "avoir une politique" se résume souvent à énoncer un programme et y affecter des crédits. Une véritable politique régionale se reconnaîtra à travers un faisceau d'indices tels que *l'autonomie* à l'égard des politiques menées à d'autres niveaux, la possibilité *d'identifier*, de désigner une politique et de *l'attribuer* à la région, ou encore *l'impact*, direct ou indirect, sur l'ensemble du territoire régional⁷. En revanche la sectorisation, c'est-à-dire l'application d'une politique à un secteur précis d'activité, ne nous semble pas constituer un critère opératoire des politiques régionales, qui ont plutôt tendance à se définir par leur caractère multisectoriel. Une politique régionale de l'environnement est, par exemple, directement dépendante des options d'une région en

2. *Région et aménagement du territoire, mélanges J. Lajugie*, éd. Bière, Bordeaux, 1985.

3. Benko (G.), Lipietz (A.) et al., *Les régions qui gagnent, districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, 1992.

4. Thoenig (J.C.), "Does local politics matter ? ", *Politix*, n° 7-8, 1989, p. 116 ; Chevallier (J.), "Décentralisation et politiques publiques", *A.J.D.A.*, numéro spécial, *Décentralisation, bilan et perspectives*, avril 1992, pp. 120-126.

5. Muller (P.), *Les politiques publiques*, PUF, 1990, p. 110.

6. V. par ex. les propositions de la région Rhône-Alpes pour les lycées : *Permis de réussir*, éd. du conseil régional Rhône-Alpes, 48 p., avril 1991.

7. Mény (Y.) et Thoenig (J.C.), *Politiques publiques*, PUF, 1989, pp. 131-132.

matière d'aide aux implantations industrielles et de développement touristique. La notion de plus en plus répandue de "développement local" illustre bien la globalité des politiques régionales.

Ces différents critères ne sont pas exhaustifs et doivent être adaptés à chacun des domaines de compétence des régions. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une politique régionale universitaire est menée en partenariat avec l'Etat, un département ou une ville, qu'elle perd par là son caractère régional. De même, les politiques menées conjointement par plusieurs régions ne perdent pas leur vocation régionale sous prétexte qu'elles débordent le territoire d'une seule région.

D'autres critères, tels que la nature de l'intérêt en jeu (l'intérêt régional), le but poursuivi et les stratégies adoptées par les élus - les négociations et alliances entre les partis représentés au conseil régional - doivent également être pris en compte. Bien que plurisectorielles dans la plupart des cas, les politiques régionales ont cependant des terrains privilégiés d'application. L'examen des budgets régionaux, de leur progression au cours de la dernière décennie permet de suivre l'évolution des priorités régionales et indique ainsi les domaines de prédilection des politiques régionales.

Un rapide survol de l'évolution de l'action régionale pendant cette période montre que les politiques régionales se sont cristallisées autour de deux notions clés. La première est celle de *réseau* : dans la majorité de leurs domaines d'intervention (action économique, aménagement du territoire, protection de l'environnement, formation, recherche...) les régions ont tissé un réseau complexe de relations avec de multiples partenaires, tant publics que privés. Les régions confirment ainsi le rôle d'impulsion et de coordination qui est le leur depuis l'origine. Les conseils régionaux sont devenus les véritables centres nerveux des régions, fonction qui était traditionnellement dévolue aux préfets de région et à leurs collaborateurs.

La seconde est celle de *contrat*, l'action régionale ayant été progressivement imprégnée par une logique contractuelle, aussi bien dans le domaine économique - transformation du système d'aides aux entreprises - qu'en matière d'aménagement du territoire et de relations avec les autres collectivités locales.

Pour exercer efficacement leurs nouvelles compétences, les régions ont été amenées à développer leur capacité d'expertise en recrutant un personnel qualifié ayant une formation de type IEP ou HEC, et en recourant à des cabinets d'audit et de conseil, de préférence à l'expertise administrative classique.

Malgré ce renforcement de leurs moyens, les régions restent victimes des handicaps qui sont traditionnellement invoqués pour leur dénier la faculté de mener leurs propres politiques : l'étroitesse de leur territoire, la limitation de leurs moyens financiers et humains, leur dépendance juridique à l'égard de l'Etat. Ces faiblesses sont désormais contrebalancées par le volontarisme des élus régionaux dotés d'une capacité financière accrue, d'un personnel en

mesure de réaliser de véritables montages financiers. A ces atouts, il convient d'ajouter les progrès de la conscience régionale auprès d'une population mieux informée des politiques régionales et plus consciente de leurs enjeux concrets⁸.

C'est pourquoi il serait abusif de réduire la question des *politiques régionales* à celle des *compétences régionales*⁹. La décentralisation a certes concédé aux régions un ensemble - plus ou moins cohérent - de compétences partagées le plus souvent avec d'autres collectivités. Mais en réalité les élus régionaux, emportés par la dynamique régionale, ont tendance à s'attribuer une compétence générale sur l'ensemble du territoire régional, et décident d'intervenir là où ils l'estiment nécessaire et urgent¹⁰.

En ce sens, les politiques régionales ne sont pas le simple prolongement des compétences régionales, qui d'ailleurs ne correspondent à aucune détermination véritablement objective. Chaque région "construit"¹¹ ses politiques, que ce soit par mimétisme à l'égard des politiques menées par d'autres régions, par détournement des politiques locales de l'Etat, ou encore par esprit d'innovation.

Tenter d'appliquer aux politiques régionales les critères des politiques publiques supposerait l'étude détaillée de leur élaboration mais aussi de leur contenu et de leur impact. Nous nous contenterons ici de nous demander s'il s'agit véritablement de "*politiques*" (I) et non de décisions disparates. Les politiques régionales sont difficiles à appréhender en raison de leur diversité et de leur interdépendance. Les mécanismes par lesquels une région en vient à prendre en charge un domaine d'intervention répondent à des logiques complexes qui combinent des facteurs juridiques, politiques, économiques et sociaux.

Mais il ne suffit pas de se demander si les régions mènent des politiques ; encore faut-il savoir si ces politiques sont "*régionales*" (II) c'est-à-dire si elles ont, en raison de leur contenu, un impact réel sur le territoire régional, et si elles contribuent à renforcer l'identité régionale.

Le simple constat selon lequel une politique est menée par un conseil régional ne permet pas de la qualifier de régionale. En effet, la région n'a pas toujours la maîtrise des actions qu'elle finance, notamment en matière d'éducation, alors qu'inversement elle agit parfois par personne interposée, par l'intermédiaire d'associations qu'elle contrôle, par exemple en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Une politique est un processus complexe inscrit dans la durée, une suite d'ajustements dont la cohérence et la rationalité ne se révèlent qu'a

8. O.I.P. (Observatoire Interrégional du Politique), *Le fait régional à l'épreuve de l'opinion*, Atlas régional, 1990, pp. 54 ss.

9. Mény (Y.), "Les politiques des autorités locales", in Grawitz (M.) et Leca (J.), *Traité de science politique*, PUF, 1985, t. 4, p. 431 ; Mény (Y.), Thoenig (J.C.), *op.cit.*, pp. 181-182.

10. Muller (P.), "Les politiques publiques entre secteurs et territoires", *Politiques et Management Public*, n° 3, septembre 1990, pp. 29-30.

11. Mény (Y.), "Les politiques des autorités locales", *op.cit.*, p. 433.

posteriori. La démarche des régions est pragmatique, visant à démontrer sur le terrain leur capacité d'action avant de proclamer leur pouvoir. Plus encore que les politiques étatiques, les politiques régionales s'enracinent profondément dans leur environnement. L'exemple des régions montre qu'une politique publique n'est pas un objet d'étude abstrait que l'on peut extraire de son contexte social. Sans référence à des illustrations concrètes, l'étude des politiques publiques régionales n'aurait guère de sens. Le cas de la Picardie, région située dans la moyenne des régions françaises et européennes, tant par sa taille démographique que par l'importance et la répartition de ses activités économiques¹², nous permettra d'illustrer nos analyses.

I. - DES POLITIQUES ?

La région est devenue, par les vertus de la loi et du suffrage universel, une collectivité locale majeure. Le temps semble avoir consacré un découpage régional que l'opinion publique ne conteste plus¹³. Mais l'imbrication des pouvoirs des différentes collectivités locales, la multiplication des financements croisés n'ont guère favorisé la lisibilité des politiques régionales.

La campagne pour les élections régionales de mars 1992, centrée sur des enjeux politiques nationaux, n'a pas permis de traiter les principales questions de fond que pose l'institution régionale¹⁴ :

- les politiques menées par les majorités régionales de droite sont-elles différentes de celles menées par les majorités régionales de gauche ?
- quelle est la part du clientélisme et du saupoudrage dans la gestion des budgets régionaux ?
- quel bilan peut-on dresser de l'évolution des relations entre les régions, les départements et les villes ?

Les électeurs ignorent souvent quelles sont les compétences exactes des conseils régionaux et ils n'ont qu'une idée approximative des moyens dont ils disposent. En pratique, la décentralisation a accru la complexité des circuits locaux de décision : tout le monde intervient un peu sur tout. Dans ces conditions, il est difficile de mener des politiques globales qui ne soient pas la simple juxtaposition de subventions. Or, l'addition de mesures ponctuelles ne constitue pas une politique. Par "politique", nous entendons un programme d'action cohérent dont la mise en oeuvre suppose la mobilisation effective de moyens

12. Conseil Régional de Picardie, *Les évolutions majeures depuis le début des années soixante-dix en Picardie*, 1991, 100 p. ; Préfecture de la Région Picardie, *Problèmes et perspectives de développement de la Picardie*, juin 1991, éd. du SESGAR (Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales), 124 p. ; Sinoquet (M.-C.) et Hautcœur (J.-C.), "La Picardie au carrefour de l'avenir", *Relais* (magazine du service régional de l'INSEE) n° 26, mai 1989, pp. 9-13.

13. Percheron (A.), "L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation approuvée", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 30.

14. Savy (R.), "Vu du Limousin", *Le Monde*, 2 avril 1992 ; Hertzog (R.), "Une non-campagne électorale", *Le Monde* 22-23 mars 1992.

financiers, humains et institutionnels permettant d'atteindre les objectifs visés. Peut-on parler en ce sens de "politiques" régionales ? Pour tenter de répondre à cette question, nous analyserons le renforcement des moyens dont disposent les régions (A) qui conditionne dans une large mesure la cohérence des actions menées (B).

A) Le renforcement des moyens

Dernière venue des collectivités locales, la région est aussi la moins bien lotie en ressources financières, humaines et institutionnelles. En 1982, comme en 1972, le législateur n'a pas cru nécessaire de doter la région d'une structure administrative lourde qui aurait fait double emploi avec les services extérieurs de l'Etat. Il a voulu également éviter un accroissement excessif de la pression fiscale sur les contribuables. Ces réticences n'ont cependant pas empêché les régions de réduire progressivement leur retard sur les autres collectivités locales. Par delà le renforcement de leurs compétences¹⁵, les conseils régionaux ont mené au cours de la dernière décennie une véritable stratégie d'élargissement de leur capacité d'action qui a engendré un important développement de leurs moyens financiers, humains et institutionnels.

1) Les moyens financiers

L'extension légale des compétences régionales en matière de formation, d'aménagement du territoire et de développement économique a provoqué une forte progression des budgets régionaux. En 1980, les budgets de l'ensemble des collectivités locales françaises représentaient 40% du budget de l'Etat ; ils en représentent aujourd'hui plus de la moitié. Pendant cette période, le rythme de progression des dépenses des collectivités locales a été d'environ 4% par an, c'est-à-dire près de quatre fois supérieur au rythme annuel de progression des dépenses de l'Etat.

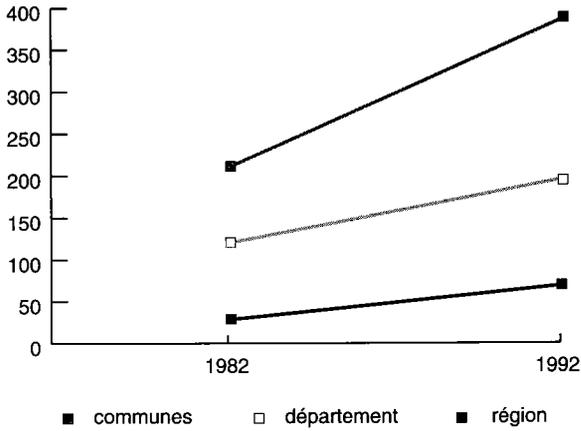
Le volume global du budget des régions reste encore nettement plus faible que celui des communes et des départements :

Budgets des Communes, Départements et Régions

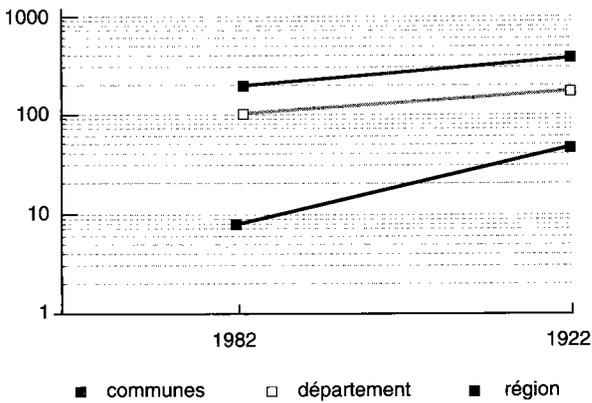
(en milliards de francs).

COLLECTIVITES	1982	1990
Régions	8	48
Départements	100	173
Communes	190	368

15. Voir *supra* l'article de J. Chevallier.



Mais il est celui qui a progressé le plus rapidement. Entre 1982 et 1990, le budget des régions a été multiplié par six, ce qui signifie qu'il a progressé trois fois plus vite que celui des communes et des départements :



Régions : x 6
 Départements : x 1,7
 Communes : x 1,9

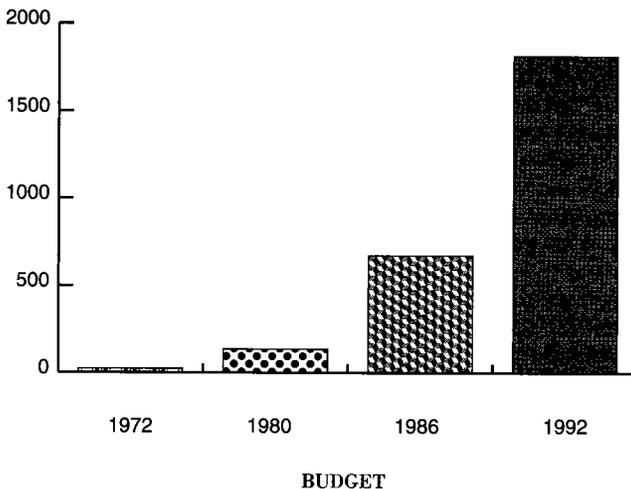
Ce resserrement de l'écart entre les régions et les autres collectivités locales est sensible à plusieurs niveaux. Ainsi, entre 1984 et 1989, les aides économiques apportées aux entreprises par les communes et les départements ont doublé, alors que dans le même temps, les aides régionales ont triplé¹⁶. Ces comparaisons doivent toutefois être relativisées, les budgets de ces trois collectivités locales présentant des caractéristiques très différentes, en raison notamment de l'importance de la part de l'investissement dans les budgets régionaux.

La Picardie constitue une bonne illustration de cette stratégie régionale d'expansion budgétaire. Dans cette région, la progression du budget a été particulièrement rapide et se situe au delà de la moyenne nationale. Le diagramme suivant présente l'évolution du budget de la Picardie (budget primitif) depuis la mise en place de l'établissement public régional :

Budget de la Picardie - Evolution 1974-1992

(en millions de F)

1974	23
1980	135
1986	675
1992	1814



16. Gerbaux (F.), Muller (P.), "Les interventions économiques locales", *Pouvoirs* n° 60, 1992, p. 104.

La progression en francs constants a été de 1,2 entre 1975 et 1982, et de six entre 1982 et 1991. L'augmentation est spectaculaire à la fin des années quatre-vingts. Au cours de cette période, on assiste à une véritable explosion budgétaire, les dépenses ayant triplé entre 1985 et 1990. La progression la plus forte se situe en 1989, le budget augmentant cette année-là de 40% par rapport à l'année précédente.

De façon générale, la progression considérable du budget régional ne s'est pas accompagnée d'une évolution parallèle de la pression fiscale et des dépenses de fonctionnement. La Picardie se situe dans le peloton de tête des régions françaises pour les recettes fiscales par habitant : elle se classait en 1990 au deuxième rang des régions métropolitaines pour la fiscalité par habitant et pour les dépenses par habitant¹⁷. Alors que, dans cette région, la fiscalité indirecte par habitant (taxes sur les cartes grises, les permis de conduire et les droits de mutation) se situe en-dessous de la moyenne nationale, en revanche la fiscalité directe (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non-bâti, taxe professionnelle) se situe nettement au-dessus. Mais ici comme ailleurs la progression de la fiscalité régionale a été beaucoup moins rapide que celle des dépenses, cette différence s'expliquant par l'accroissement des autres ressources régionales (emprunts, transferts de l'Etat...).

Au total, la dérive budgétaire redoutée par certains ne s'est pas produite. Les régions sont les collectivités locales qui, sur le plan financier, se portent le mieux. Elles ont su gérer la croissance de leurs budgets en maintenant la priorité aux investissements (qui représentent les deux tiers de leurs dépenses) sans augmenter exagérément leur niveau d'emprunt.

Toutefois les régions ne disposent pas d'outils leur permettant de mettre en oeuvre une gestion prévisionnelle pluriannuelle de leurs dépenses. L'évolution des recettes est en effet difficilement prévisible, même si les régions ne peuvent guère, en l'état actuel de la fiscalité locale, accroître de manière importante la pression fiscale sur leurs habitants. Le produit des impôts régionaux a augmenté depuis dix ans au rythme annuel de 21%, contre 11% pour l'ensemble des collectivités locales. C'est pourquoi certains présidents de région, tels que Valéry Giscard d'Estaing et Charles Millon, réclament la création d'un impôt spécifiquement régional¹⁸. L'émission et l'enchevêtrement des fiscalités communales, départementales et régionales sont sources de complexité et d'obscurité pour l'électeur qui ne sait plus qui finance quoi avec quel argent. Elles limitent aussi la capacité des régions de conduire leurs propres politiques.

Ce n'est pas parce que leur budget augmente que les régions sont par là même en mesure de mener des politiques autonomes. L'accroissement budgétaire ne doit pas faire illusion. La région est souvent conduite à participer au

17. En 1992, le budget primitif de la Picardie (1814 millions de francs) est analogue à celui de régions plus peuplées telles que le Languedoc-Roussillon ou la Lorraine.

18. Millon (Ch.), "L'imbrication des pouvoirs, limite pour la démocratie", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, pp. 41-53.

financement d'opérations sur lesquelles elle n'exerce qu'une maîtrise très réduite. Le financement de la construction des lycées par les régions n'entraîne pas automatiquement une régionalisation de la politique d'éducation, même si les choix régionaux contribuent à redessiner la carte scolaire. De même, la volonté d'une région de participer au financement d'une autoroute ou d'une ligne de TGV peut certes peser sur les décisions finales, mais celles-ci continuent d'appartenir en dernier ressort à l'Etat.

Dans un pays où la très grande majorité des énarques travaille dans la région parisienne, alors que près de 90% des fonctionnaires résident en province, le pouvoir de décision reste fortement centralisé¹⁹. La région est ainsi réduite, dans de nombreux secteurs, à jouer un rôle de relais ou de complément des politiques étatiques. Pour être en mesure de piloter des programmes, la région doit non seulement disposer de moyens financiers suffisants, mais elle doit aussi renforcer, quantitativement et qualitativement, son potentiel de ressources humaines.

2) *Les moyens humains*

La progression des dépenses en personnel des régions, pour importante qu'elle soit, n'a toutefois pas suivi la courbe de croissance du budget régional. Là encore, l'exemple de la Picardie permet d'illustrer cette évolution.

En 1986, le conseil régional employait 123 agents ; en 1990 il en employait 157, ce qui représente une augmentation d'environ 30% en quatre ans. La Picardie dépense en 1991 pour son personnel 19,70 F par an et par habitant, ce qui la situe un peu au-dessus de la moyenne nationale (16,30 F) mais loin derrière le Nord-Pas-de-Calais (28,70 F) ou la région PACA (Provence-Alpes-Côte d'Azur) (27,30 F). Le personnel régional se répartit en trois catégories d'importance analogue : un tiers est composé de titulaires, un tiers de contractuels, et un tiers d'agents mis à la disposition de la région par l'Etat ou le département de la Somme. Entre 1986 et 1990, la part des contractuels est passée de 62% à 34%, celle des titulaires de 2% à 35%, cette évolution étant comparable à celle des autres régions françaises²⁰.

En Picardie, comme ailleurs, le pourcentage des personnels de catégorie A est élevé : il est de l'ordre de 30%, c'est-à-dire cinq fois plus élevé que celui des départements et sept fois plus élevé que celui des communes. Le souci des régions de recruter des personnels qualifiés, joignant une culture d'entreprise à l'esprit de service public, est particulièrement net en Picardie. Ainsi le directeur général des services de la région n'est pas issu de la fonction publique, mais du secteur privé. Titulaire d'un diplôme de gestion des entreprises, il travaillait dans un groupe bancaire avant de rejoindre l'administration régionale.

19. La région parisienne concentre également 40% des ingénieurs et cadres supérieurs du secteur privé, et 60% des chercheurs et des ingénieurs issus des grandes écoles.

20. Keraudren (P.), "Les personnels administratifs des conseils régionaux métropolitains", *R.F.S.P.* n° 4, 1988, p. 625.

Recruté par la gauche en 1981 pour mettre en place l'Agence Régionale de Développement (ARD), outil d'intervention économique de la région, il accède à la direction générale en 1986 à la suite du changement de majorité du conseil régional. Le profil de carrière du directeur de l'Agence Régionale à l'Exportation (AREX) est également significatif de la volonté des élus régionaux de s'entourer de collaborateurs issus du secteur privé. Diplômé de l'IEP de Paris, ce directeur a d'abord été responsable des transferts de technologie à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, avant d'exercer les fonctions d'ingénieur conseil au sein de la CEGOS (Commission Générale d'Organisation Scientifique, société de conseil en organisation).

Si ces exemples concernent les sommets de la hiérarchie de l'administration régionale, le même phénomène se reproduit au niveau des cadres intermédiaires de la région. La régionalisation a fait naître de nouveaux métiers dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire, de la formation, de la communication...²¹. Les régions, qui adoptent de plus en plus fréquemment les techniques de recrutement des entreprises privées (petites annonces, entretiens d'embauche, recours à des cabinets de recrutement), investissent dans la matière grise et jouent l'innovation en matière de gestion des ressources humaines : adoption de nouvelles grilles d'évaluation, management participatif, système de primes... La multiplication des emplois précaires permet de contourner certaines des contraintes du statut de la fonction publique territoriale, que beaucoup d'élus jugent inadapté aux régions²².

La région n'exerce cependant qu'une maîtrise partielle sur sa politique de gestion du personnel. D'une part le préfet de région détient un droit de regard sur le recrutement du personnel régional. D'autre part des raisons financières (nécessité de limiter le niveau d'endettement) incitent les régions à réduire la part des dépenses de personnel dans leur budget alors même qu'elles ne sont pas en mesure de prévoir l'évolution de leurs besoins en personnel.

Ceci conduit les régions à adopter des techniques de recrutement indirect. C'est ainsi que la Picardie, à l'image de la plupart des autres régions, recrute des agents qualifiés (le plus souvent à un niveau Bac + 5 : DESS d'aménagement du territoire ou de gestion des collectivités locales) qu'elle met ensuite à la disposition de divers organismes (du type association de la loi de 1901) qui interviennent dans le domaine du développement local : associations de développement, comités de bassin d'emploi, syndicats mixtes... Ces agents contractuels, dont le nombre n'est pas négligeable - en Picardie, ils représentent environ le quart du personnel régional - ne sont pas officiellement comptabilisés dans le personnel de la région, ce qui permet de présenter un budget régional ne laissant pas apparaître d'augmentation des dépenses de personnel.

21. Rivais (R.), "Les nouveaux métiers des collectivités", *Le Monde* 22-23 mars 1992 ; Lebaube (A.), "La croissance des emplois territoriaux", *Le Monde* 30 septembre 1992.

22. "Bilan et perspectives de la construction de la fonction publique territoriale", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n° 35, 1992.

Les moyens humains de la région s'étendent donc au delà du cadre de l'institution régionale *stricto sensu*. La région s'est entourée, depuis le début des années quatre-vingts, d'un ensemble d'organismes aux statuts juridiques variés, qui lui permettent de renforcer sa capacité d'expertise, en particulier dans le domaine du développement économique et de l'aménagement du territoire.

3) Les moyens institutionnels

Pour accroître leurs moyens institutionnels, les régions ont adopté la stratégie du multi-partenariat, c'est-à-dire de la constitution de réseaux complexes avec de très nombreux partenaires : services extérieurs de l'Etat, départements, villes, chambres consulaires, entreprises, universités... L'une des originalités de la démarche régionale consiste à favoriser le transfert de savoir-faire entre le secteur public et le secteur privé. C'est ainsi qu'en Picardie des programmes de transfert de technologie, tels que le programme "Divergent" élaboré conjointement par la région et l'Université Technologique de Compiègne, ont été mis sur pied à la fin des années quatre-vingts.

Mais cette région s'est également dotée de ses propres outils d'intervention. Cinq organismes ont joué un rôle croissant au cours des dernières années :

- L'Agence régionale de développement (ARD), service de la région créé en 1981 en vue de coordonner l'ensemble des politiques économiques du conseil régional ;

- L'Agence régionale à l'exportation (AREX), association de la loi 1901 créée en 1982 par le conseil régional et la Chambre régionale de commerce et d'industrie dans le but d'aider les entreprises picardes à exporter leurs produits ;

- Le Fonds régional d'aide au conseil (FRAC) institué en 1984 et qui a pour objectif d'aider les PME à recourir à des conseils extérieurs lors des moments clés de leur développement²³ ;

- Le Fonds de développement local, outil financier de la région servant à financer les actions de restructuration et d'aménagement du territoire, créé en 1987 ;

- enfin en 1990 a été instituée en Picardie une Agence régionale de l'environnement, à l'image des régions PACA et Midi-Pyrénées. Cette agence regroupe des élus, des fonctionnaires, des industriels et des représentants des milieux associatifs²⁴.

23. Les FRAC résultent d'une initiative du ministère de l'Industrie, prise en 1983. Ils ont été installés dans la plupart des régions françaises, en liaison avec les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

24. Voir *infra* l'article de F. Pelletier.

En revanche de tels organismes n'existent pas dans d'autres secteurs, tels que la formation, auxquels la région consacre pourtant une part importante de son budget.

Ces différentes institutions, dont certaines ont un statut de droit privé, ont un double objet. Elles visent d'une part à associer des représentants des "forces vives" de la région à la préparation des politiques régionales, ce qui conduit parfois à court-circuiter l'action du comité économique et social régional. Elles constituent d'autre part des instruments de mise en oeuvre des politiques régionales.

Cette stratégie partenariale des régions évoque la mise en place, au cours des années soixante, des organes chargés de relayer l'action économique de l'Etat notamment dans le domaine de la planification²⁵. Elle atteste aussi de la volonté des conseils régionaux de renforcer leur présence sur le terrain économique. Mais à la différence des organes d'intervention étatique, qui, en raison de leur nombre et de leur diversité, étaient mal reliés les uns aux autres, la région adopte une approche plus globale qui vise à coordonner ses actions en matière d'aide aux entreprises, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement...

Par ailleurs, la région se limite souvent à un rôle d'impulsion des politiques, laissant à d'autres le soin de les mettre en oeuvre. C'est ainsi qu'en matière d'aménagement de l'espace régional, la région intervient par organismes interposés, afin de ne pas donner prise au reproche de vouloir exercer une tutelle sur les communes et les départements.

Cela n'empêche pas le conseil régional d'accorder une attention particulière à la politique d'aménagement du territoire, en raison de son caractère "identitaire". La Picardie est ainsi l'une des régions qui a prévu le plus grand nombre de programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) dans son second contrat de plan signé avec l'Etat. Ces PACT, au nombre de neuf, couvrent la majeure partie du territoire régional et favorisent la constitution de nouvelles solidarités territoriales. En reconstruisant son territoire, la région se l'approprie symboliquement ; en marquant l'espace de son empreinte, elle contribue à développer dans la population le sentiment d'appartenance régionale.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, la région intervient principalement sur un mode contractuel, le mot contrat ne devant pas être entendu dans un sens juridique trop étroit. Cette politique contractuelle ne signifie pas une volonté de désengagement de la région. Bien au contraire la région a renforcé parallèlement ses propres outils d'intervention et s'est dotée de sa propre capacité d'expertise en ce domaine.

25. Delvolvé (P.), *Droit public économique*, Précis Dalloz, 6^{ème} éd.

Le conseil régional de Picardie a ainsi mis sur pied, au début des années quatre-vingts, un véritable service d'aménagement du territoire, complété ensuite par son outil financier, le fonds de développement local. Ce service est chargé notamment d'élaborer le schéma régional d'aménagement et de développement, document qui a servi de base à la rédaction du second contrat de plan Etat-région (1989-1993). A l'inverse des circuits antérieurs de décision, c'est désormais l'initiative du conseil régional qui sert de référence aux services préfectoraux. Depuis 1986, la préfecture de région a tendance à s'appuyer sur l'expertise technique des services du conseil régional plutôt que sur celle de la DATAR, relayée au niveau régional par l'organisme régional d'études pour l'aménagement de la Picardie (OREAP), devenu pourtant le Service d'Etudes du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SESGAR). En accord avec la préfecture, le conseil régional fait également appel à des bureaux d'étude privés spécialisés dans le domaine de l'aménagement du territoire. Chacun des neuf PACT de la Picardie a ainsi donné lieu à une étude-diagnostic réalisée par différents bureaux d'étude de la région parisienne.

A l'expertise administrative de la DATAR, la région préfère substituer sa propre expertise, ou du moins celle d'organismes privés qu'elle choisit elle-même sur la base d'une procédure d'appel d'offres. Le SESGAR est cantonné dans un rôle de service d'étude de la préfecture de région, la direction régionale de l'Equipement et la direction régionale de l'Agriculture et de la forêt étant par ailleurs peu associées à la politique régionale d'aménagement du territoire. On comprend ainsi que, se fondant sur sa propre expertise, le conseil régional conteste vivement les travaux de la DATAR, en particulier le "Livre blanc du bassin parisien" publié en avril 1992, qui lui paraît faire trop peu de cas de la Picardie²⁶.

La région a su se doter dans deux de ses principaux domaines d'intervention - l'action économique et l'aménagement du territoire - de moyens institutionnels qui renforcent notablement sa capacité d'action. Ces organismes, qu'ils soient rattachés directement au conseil régional (agence régionale de développement, fonds de développement local) ou qu'ils aient un statut de droit privé (AREX) bénéficient d'une large autonomie fonctionnelle et associent à leurs travaux de nombreux partenaires extérieurs à l'administration régionale.

Ces moyens institutionnels représentent un atout pour la région et témoignent de la volonté des élus régionaux de disposer d'outils leur permettant de mener leurs propres politiques sur une base partenariale. Ils illustrent également l'intérêt d'une approche des politiques régionales sous l'angle de la théorie des organisations²⁷. Une politique est en effet largement déterminée par les divers organismes qui participent à sa conception et à sa mise en application.

26. DATAR, *Le livre blanc du bassin parisien*, La Documentation française, 1992 ; Béal (J.), "Un livre noir pour la Picardie", *Le Courrier Picard*, 26 mai 1992.

27. Mény (Y.), "Formation et transformation des *policy communities* : l'exemple français" in *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux. Mélanges G. Lavau*, Presses de la F.N.S.P., 2^{ème} éd. 1991, p. 387.

A ce titre, le développement des institutions régionales amène à remettre en cause le schéma classique d'analyse du pouvoir local, inspiré des travaux de Pierre Grémion et fondé sur un modèle de régulation croisée, de complicité entre le préfet et "ses" notables²⁸. La complexification et les bouleversements récents du paysage local conduisent à substituer au paradigme fonctionnaliste et quelque peu mécaniste de la "régulation"²⁹, celui, plus ouvert et plus dynamique de "réseau"³⁰, même si ce mot, comme le remarque L. Sfez, "*renvoie à des technologies qui n'ont rien de local*"³¹.

Mis au service d'une "*stratégie résillaire*"³², le renforcement des moyens financiers, humains et institutionnels de la région est une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'élaboration de véritables politiques régionales. Encore faut-il que ces moyens soient utilisés de manière propice à assurer la cohérence des actions menées.

B) La recherche d'une cohérence

Les régions ont une tendance naturelle à disperser leurs actions. Ce phénomène s'explique d'abord par des raisons électorales. Le saupoudrage, souvent dénoncé comme facteur d'inefficacité et d'incohérence, recueille toutefois les faveurs des électeurs. Pour la très grande majorité des Français, la région a pour vocation première d'aider les communes et les départements à réaliser leurs projets, et non de mettre en oeuvre ses propres politiques³³. Si les Français ont tant de mal à discerner les politiques régionales, c'est peut-être simplement parce qu'ils ne souhaitent pas vraiment qu'elles existent. Les conseillers régionaux sont élus sur une base départementale et ils exercent souvent un autre mandat local. Ils ne sauraient, dans ces conditions, être insensibles aux vœux de leurs électeurs.

La dispersion des crédits régionaux s'explique ensuite par la complexité de la structure des enjeux politiques régionaux. Une région est un système de réseaux multiples plus ou moins bien connectés. Aux réseaux clientélistes qui restent dominants en milieu rural se superposent des réseaux modernisateurs que tissent en milieu urbain les élus et les représentants des activités industrielles, commerciales, culturelles et associatives³⁴.

28. Grémion (P.), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil 1976.

29. Corcuff (P.), Lafaye (C.), "Du fonctionnalisme au constructivisme. Une relecture critique du *Pouvoir périphérique*", *Politix* n° 7-8, 1989, pp. 35-45.

30. Négrier (E.) *La maîtrise politique des réseaux de communication*, Thèse Montpellier 1989.

31. Sfez (L.), "Questions non réglées", *Quaderni*, n° 13-14, 1991, p. 5.

32. Muller (P.), Gerbaux (F.), Faure (A.), *Les entrepreneurs ruraux*, L'Harmattan 1989, pp. 166 ss.

33. Sondage réalisé pour l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP) en 1990, cité par Percheron (A.), *op.cit.*, p. 31.

34. Faure (A.), "Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme", *Politiques et Management Public*, n° 3, 1991, pp. 115-132.

La cohérence des actions de la région se heurte également à la diversité du territoire régional, les zones d'attraction réelle ne correspondant pas toujours au découpage administratif des régions.

Pour ces différents motifs, la recherche de la cohérence suppose une lutte permanente de l'institution régionale contre ses forces centrifuges. La cohérence signifie l'harmonisation, tant sur le plan spatial que temporel, des différentes politiques régionales. Elle se manifeste à trois niveaux : au niveau de l'initiative (élaboration des programmes), au niveau de la décision (choix des priorités régionales) et au niveau de la mise en oeuvre (suivi des actions).

1) *Des projets aux programmes*

Une politique est issue d'une série de projets qui constituent une première mise en forme des demandes sociales. Loin de se réduire à une liste de projets, un programme est un ensemble stratégique qui intègre chacun des projets dans un tout cohérent orienté vers des objectifs clairement définis.

L'élaboration d'un programme repose ainsi sur une sélection des projets, ceux-ci étant choisis en fonction de leur adéquation aux priorités retenues par la région. Un programme, en tant que système cohérent, a pour finalité de concrétiser les projets, de les rendre opératoires en définissant des procédures, en établissant la liste des acteurs, et en réalisant les montages financiers nécessaires à leur mise en oeuvre.

En ce sens, la programmation est une opération de normalisation des projets, qui présente l'inconvénient d'alourdir et de bureaucratiser le processus de décision. Mais elle conditionne la cohérence des politiques régionales qui, sans cette normalisation risquent de se résumer à une juxtaposition de subventions accordées aux communes pour la construction de leur salle polyvalente, l'aménagement de leurs espaces verts ou le curage de leurs étangs.

Beaucoup d'élus régionaux, remarque N. Tenzer, ont "*une mentalité de subventionneur*", ce qui conduit les régions à disperser "*une grande partie de leurs financements dans des subventions classiques et désordonnées*"³⁵. La sévérité de ce jugement doit toutefois être tempérée par le constat selon lequel les régions opèrent des arbitrages entre les différents emplois de leurs ressources, ce qui signifie qu'elles subissent des contraintes, notamment financières et juridiques, et surtout qu'elles sont amenées à faire des choix.

De tels choix sont d'autant plus nécessaires que les régions sont incapables de financer elles-mêmes tous les projets qui leur sont soumis, alors que l'augmentation de leurs compétences et de leurs budgets aiguise l'appétit des chasseurs de prime et des demandeurs de subvention.

35. Tenzer (N.), *La région en quête d'avenir*, La Documentation française, 1986, p.96.

Amenées à déléguer une partie de leurs attributions et à transférer certains de leurs savoir-faire, les régions fondent leur action sur un principe de *subsidiarité*. Selon ce principe, un service doit être assuré au plus près de celui qui en bénéficie : *“seules les tâches qui ne peuvent être assurées au niveau communal doivent revenir au département ou à la région, seuls les services qui ne peuvent être assurés au niveau régional doivent remonter jusqu’à l’Etat”*³⁶.

En ce sens, la vocation des régions n’est pas de se substituer aux communes et aux départements, mais plutôt de coordonner les interventions de ces collectivités en vue d’accroître leur efficacité. Le critère de compétence est l’efficacité, ce qui met les collectivités locales en position de concurrence et les situe dans une logique de marché. Les politiques régionales d’aménagement du territoire ne consistent pas en une restructuration autoritaire du territoire, mais elles visent à sélectionner les projets locaux en vue de favoriser leur harmonisation.

La cohérence d’une politique régionale ne se décrète pas, mais résulte d’un processus d’ajustement des demandes locales et d’une mobilisation des acteurs sur des objectifs suffisamment définis. Le rôle de la région est de réunir les informations pertinentes, d’organiser la rencontre des partenaires et de susciter des projets locaux susceptibles de s’insérer ensuite dans des programmes régionaux. L’offre de programmes structure la demande de projets.

La réussite de cette démarche dépend d’une évaluation réaliste des besoins, des motivations et des capacités des différents acteurs. La difficulté réside bien souvent dans la différence des logiques qui président à la constitution des projets et à l’élaboration des programmes. Chaque élu local attend de la région une aide à la réalisation de ses propres projets, qu’il a tendance à sélectionner en fonction de leur rentabilité électorale immédiate.

Face à cet intérêt communal, les élus régionaux souhaitent financer en priorité des programmes centrés sur quelques opérations d’envergure où l’électeur pourra clairement reconnaître la marque d’une majorité régionale. Le risque est alors celui d’une cohérence purement factice entre les projets locaux et les programmes régionaux. Pour être retenus par la région, les élus locaux construisent à la hâte, sans étude préalable réelle, sans budget prévisionnel précis, des projets qui répondent en apparence aux critères requis par la région. Inversement, la région a tendance à plaquer artificiellement sur le terrain des programmes dont elle assure la maîtrise et où les élus locaux ne retrouvent qu’un écho très déformé de leur projet initial.

Si la recherche de la cohérence entre les projets locaux et les programmes régionaux est délicate, il est également difficile de coordonner entre eux les différents programmes régionaux. L’élaboration d’une politique régionale suppose pourtant une sélection et une harmonisation des priorités régionales.

36. Millon (Ch.), *op.cit.*, p. 43.

2) *Le choix des priorités régionales*

Le choix des priorités régionales dépend de trois séries de facteurs : l'évolution des compétences juridiques de la région, les choix politiques des élus, et enfin la situation socio-économique de la région. En réalité, aucun de ces trois critères ne suffit à expliquer l'évolution des priorités régionales.

Les politiques régionales ne sont pas le reflet fidèle des compétences régionales, soit que les conseils régionaux débordent du cadre légal de leurs attributions, par exemple en matière d'enseignement supérieur, soit qu'ils n'exercent pas pleinement toutes les compétences qui leur sont dévolues, ce qui est le cas notamment en matière d'aide au logement social.

Quant aux choix politiques des élus, ils exercent naturellement une influence incontestable sur la sélection des politiques prioritaires. Mais la comparaison des politiques menées par les majorités régionales de gauche et de droite indique que, par delà des options différentes, les choix fondamentaux restent analogues.

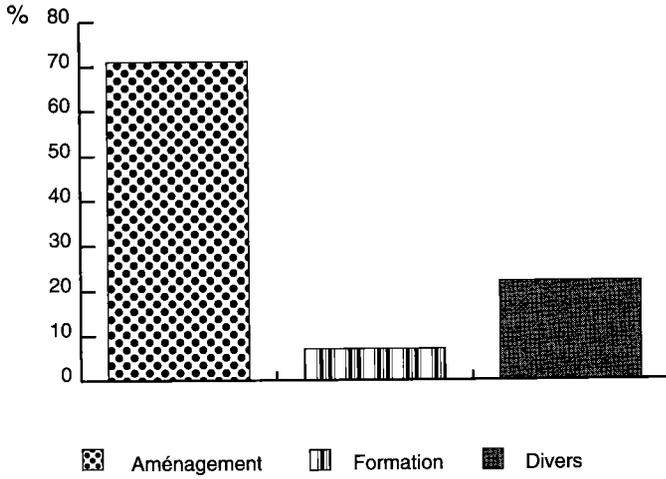
Enfin, l'examen des budgets régionaux montre que le choix des priorités régionales n'est pas le simple résultat mécanique de l'évolution de la situation économique et sociale de la région. Ce ne sont pas les régions les plus pauvres qui dépensent proportionnellement le plus pour leur développement économique. Loin d'assurer un rééquilibrage du territoire, les politiques régionales ont au contraire tendance à renforcer les inégalités entre les régions.

L'exemple de la Picardie montre que le choix des priorités régionales résulte d'une combinaison complexe de ces trois facteurs : juridiques, politiques et économiques. Les schémas suivants qui présentent la ventilation interne des dépenses régionales, permettent de suivre l'évolution des compétences régionales et des choix opérés par les élus picards :

Budget de la Picardie : répartition des dépenses

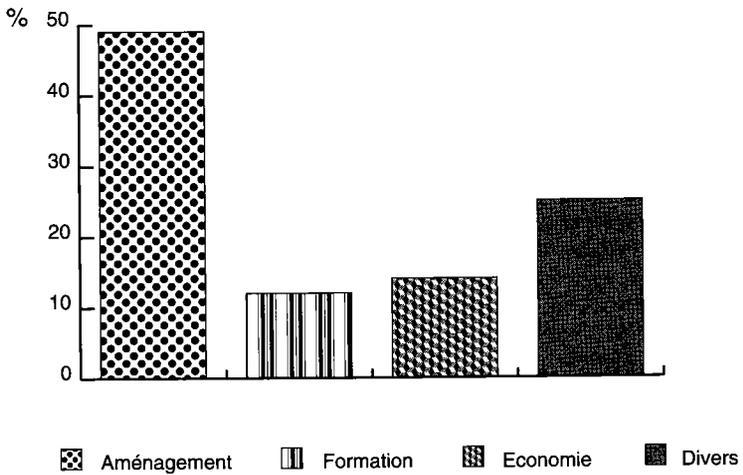
1975

Aménagement	71%
Formation	7%
Divers	22%



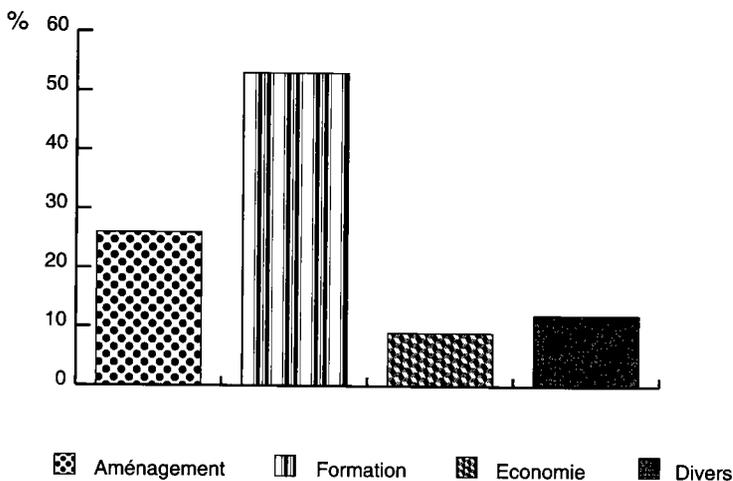
1982

Aménagement	49%
Formation	12%
Economie	14%
Divers	25%



1991

Aménagement	26%
Formation	53%
Economie	9%
Divers	12%



Marginale au départ, la formation, qui comprend principalement la construction et la rénovation des lycées, occupe désormais une place centrale. En revanche la part des dépenses consacrées à l'aménagement du territoire a notablement diminué ainsi que, dans une moindre mesure, celle des dépenses d'aide au développement économique.

Cette évolution s'explique par la nécessité de rattraper, dans un premier temps, le retard de la région en matière d'infrastructures, ce qui a conduit le conseil régional à consacrer une grande partie de ses crédits à l'amélioration du réseau routier et des télécommunications. L'enjeu est important dans la mesure où il conditionne non seulement le développement économique et le désenclavement de la région, mais aussi l'identité et l'unité de la Picardie. Située au centre du triangle Paris-Londres-Bruxelles, la Picardie est une région de passage sur l'axe Paris-Lille. L'état actuel de son réseau autoroutier et ferroviaire ne lui permet pas de tirer tous les bénéfices de cette situation. C'est pourquoi la question des communications a constitué dès la mise en place de l'établissement public régional une préoccupation majeure des élus régionaux. Cette question a donné lieu par la suite à des phénomènes de mobilisation qui ont largement débordé le cadre du conseil régional. Le réseau

clientélaire traditionnel et le réseau modernisateur urbain, qui s'ignorent la plupart du temps, se sont rejoints à la fin des années quatre-vingts pour réclamer d'abord le passage du TGV Nord à Amiens³⁷, puis la construction des autoroutes A 16 (Paris-Calais) et A 29 (Rouen-Saint-Quentin). Dans les deux cas, la mobilisation fut conduite par des représentants des Chambres de commerce et d'industrie. Rassemblant des élus de tous bords, elle a rencontré un large écho dans la population. Ces mobilisations se sont cristallisées autour de la notion globale de "développement local" et elles ont suscité un réflexe identitaire de "défense de la Picardie".

La question, particulièrement sensible en Picardie, des communications autoroutières et ferroviaires³⁸, débouche ainsi sur celle du développement économique. Après avoir accordé la priorité aux infrastructures, la région a, dans un second temps, concentré son effort sur l'action économique, en particulier sur l'aide aux entreprises. Cette politique est devenue prioritaire à partir de 1982, sous la présidence socialiste du conseil régional.

Elle consistait principalement à aider les entreprises en difficulté, nombreuses dans une région où les secteurs traditionnels en déclin, tels que le textile, occupent encore une place importante. Le double objectif était de favoriser la modernisation et la reconversion de ces secteurs, ce qui dépassait largement le cadre et les moyens de la région. Le changement de majorité régionale intervenu en 1985 au profit de la droite a provoqué une remise en cause du système d'aide aux entreprises en difficulté et a conduit le conseil régional à réorienter sa politique économique vers une action d'aide et de conseil à l'implantation d'entreprises nouvelles. Depuis la fin des années quatre-vingts, le conseil régional privilégie l'aide à la recherche et à l'innovation, ainsi que le conseil aux entreprises et le soutien à l'exportation.

La confrontation des deux contrats de plan Etat-région³⁹, le premier élaboré en 1984 par une majorité régionale socialiste, le second signé en 1989 par un président du conseil régional membre de l'UDF, confirme cette évolution des priorités régionales. Le premier plan mettait l'accent sur les politiques de formation et de santé, alors que le second place en tête les dépenses en matière d'infrastructures routières et d'aménagement du territoire. La formation reste un axe important du second contrat de plan, mais la priorité accordée à l'aménagement du territoire et à l'amélioration de l'environnement économique marque la volonté de renforcer l'identité d'une région qui est de plus en plus soumise à l'attraction parisienne.

Le recul des dépenses de santé est également significatif d'un retrait de la région en matière de politiques sociales et d'une volonté de se recentrer sur les

37. Ducoing (S.), "Un train nommé désir", *Politix* n° 7-8, 1989, pp. 58-62.

38. Le Picard est, après le Francilien, le salarié français qui passe le plus de temps dans les transports en commun. Voir Conseil régional de Picardie, *Livre blanc sur les transports ferroviaires en Picardie*, janvier 1991.

39. Voir *infra*, deuxième partie, "Politiques régionales et politiques étatiques".

politiques dont elle peut contrôler efficacement la mise en oeuvre⁴⁰. En effet, la recherche d'une cohérence des politiques régionales ne nécessite pas seulement une sélection des programmes prioritaires, mais aussi un réel suivi des actions.

3) *Le suivi des actions*

Le suivi des actions signifie d'une part la continuité des politiques menées, par delà les aléas des alternances politiques, d'autre part le contrôle de l'application des programmes et l'évaluation de leurs résultats.

Au cours des années quatre-vingts, le conseil régional de Picardie a été présidé successivement par des représentants du parti communiste (R. Maillet de 1980 à 1981), du parti socialiste (R. Dosière puis W. Amsalem entre 1981 et 1985) et de l'UDF : Ch. Baur, actuel président du conseil régional, occupe ce poste depuis 1985, après l'avoir occupé une première fois de 1976 à 1978. Bien qu'ayant connu des évolutions, les politiques régionales n'ont pas subi de profonds bouleversements pendant cette décennie. Les différentes majorités régionales ont poursuivi la plupart des programmes initiés par leurs prédécesseurs. Depuis 1986, l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct a favorisé la stabilité politique des régions, malgré un mode de scrutin qui n'est guère propice à dégager des majorités claires.

En Picardie, la stabilité des principaux responsables de l'administration régionale a en outre contribué à assurer la continuité des politiques : la direction des services de la région et la direction du cabinet du président du conseil régional n'ont pas changé de titulaire depuis le changement de majorité intervenu en 1985 et confirmé lors des élections de 1986. La poursuite des programmes a également été favorisée par le maintien des outils d'intervention de la région, en particulier l'agence régionale de développement, que la majorité de gauche avait institués au début des années quatre-vingts.

Cette stabilité des politiques régionales s'explique en partie par la structure socio-économique de la région. La Picardie souffre en effet, de l'aveu général, de handicaps importants en matière d'innovation industrielle, de recherche et de formation. Ce constat étant admis par tous, les objectifs poursuivis par les différentes majorités régionales ont toujours visé à combler les principaux retards de la région.

Le suivi des politiques suppose également un contrôle de la mise en oeuvre des actions. L'un des reproches le plus souvent adressé aux régions concerne l'importance des reports budgétaires, c'est-à-dire des crédits votés mais finale-

40. La région opère également un certain repli en matière de formation professionnelle, domaine pour lequel elle détient pourtant une compétence de droit commun, mais qu'elle ne finance qu'à hauteur de 10% (Etat 40%, entreprises 50%). La Picardie est l'une des régions françaises qui consacre la part la plus faible de son budget à la formation professionnelle, secteur où la dispersion des actions rend difficile leur contrôle et leur harmonisation.

ment non engagés dans les délais initialement prévus. L'examen des budgets régionaux révèle en effet un taux important d'actions non réalisées par rapport à l'ensemble de celles qui étaient programmées. Il est vrai que ce reproche s'adresse aussi à l'Etat lorsqu'il s'agit de projets inscrits dans les contrats de plan.

Ces retards s'expliquent notamment par la multiplication des financements croisés qui a pour effet d'alourdir les procédures et d'allonger les délais de mise en oeuvre des projets. Pour tenter de pallier ces inconvénients, les régions ont cherché à se recentrer sur les domaines d'intervention où elles peuvent plus aisément assurer elles-mêmes le suivi de la réalisation effective des actions. Mais le développement du partenariat et l'extension du champ des compétences régionales ne facilite guère un tel recentrage. La contractualisation ne constitue pas en elle-même une politique. On peut même se demander si la délégation des actions par voie contractuelle ne masque pas l'impuissance des régions à mener elles-mêmes leurs propres politiques. Si le conseil régional doit faire appel à des partenaires, s'il sous-traite l'exécution de certaines de ses décisions, c'est parfois parce qu'il n'est pas en mesure de piloter lui-même les politiques qu'il élabore.

Cette difficulté de la région de maîtriser efficacement la mise en oeuvre de ses politiques se manifeste notamment par un déficit d'évaluation des actions menées. L'évaluation est un outil de management des politiques publiques. Elle consiste à mesurer les effets des actions entreprises et permet de savoir dans quelle mesure les objectifs visés ont été atteints. Or les régions ne semblent pas actuellement être en mesure d'exercer réellement cette mission d'évaluation.

Les exemples des contrats de plan Etat-région et des politiques régionales de formation sont révélateurs de ce déficit d'évaluation. En Picardie, le premier contrat de plan (1984-1988) ne prévoyait qu'une procédure formelle de "suivi du contrat" (art. 67). Le second contrat (1989-1993) est plus explicite sur cette procédure (art. 88). Mais il ne s'agit dans les deux cas que d'un bilan financier annuel de l'exécution du contrat. Aucune procédure d'évaluation des résultats des actions menées n'est prévue. Il est vrai que l'absence d'obligation contractuelle n'interdit pas pour autant toute évaluation. Mais celle-ci est beaucoup plus délicate à réaliser lorsqu'elle n'est pas prévue dès le départ.

En matière de politiques de formation, l'absence d'évaluation constitue également un handicap. Entre 1986 et 1992, le conseil régional de Picardie a réalisé trente-six opérations de création ou d'extension de lycées, dont près de la moitié dans le département de l'Oise⁴¹. Quels seront les effets de cette politique sur le taux de scolarisation, sur l'emploi, sur l'aménagement du territoire ? Le conseil régional ne dispose pas actuellement d'outils lui permettant de répondre à ces questions. Pour évaluer ses politiques éducatives, le conseil

41. Baur (C.), Coquelle (J.), *Sacrée Picardie*, Martelle éditions, Amiens, 1991, p. 239.

régional doit faire appel à des cabinets privés, notamment dans le but de vérifier la qualité et l'efficacité des formations qu'il subventionne.

Sans une évaluation régulière des résultats, il est bien difficile d'effectuer le suivi des actions menées. La région semble ainsi se situer à un tournant de son évolution. Elle dispose désormais de moyens renforcés, mais ces moyens ne lui permettent pas encore d'assurer la cohérence de ses politiques. Les lois de décentralisation ne dessinent pas un domaine de compétences régionales bien délimité. La région est passée d'une compétence liée à une compétence d'opportunité, ce qui incite les élus à se saisir des problèmes qu'ils jugent, à un moment donné, essentiels pour l'avenir de leur territoire.

Dans ces conditions, l'agenda des politiques régionales reste largement dépendant de l'agenda des politiques nationales. La tentation est grande pour les élus régionaux d'intervenir sur toute question qu'ils jugent insuffisamment traitée par l'Etat. Le principe de subsidiarité risque alors de fonctionner à l'envers : au lieu d'intervenir dans des domaines où elle peut faire plus et mieux que les autres collectivités locales, la région intervient en fait sur des questions que l'Etat ne parvient pas à régler.

La volonté de pallier, de manière ponctuelle, les insuffisances des politiques locales de l'Etat ne facilite pas la conduite de politiques régionales autonomes et cohérentes. On ne peut donc répondre de manière tranchée à la question : les régions mènent-elles de réelles politiques ? La marge d'autonomie dont disposent les conseils régionaux varie selon leurs domaines d'intervention⁴², et l'extrême diversité de leurs compétences ne favorise pas la cohérence de l'ensemble des actions menées. Il serait donc prématuré d'inférer d'une dynamique régionale, qui est réelle, l'orientation vers un "gouvernement régional" (P. Muller) où chaque région serait en quelque sorte en mesure de conduire sa propre "politique gouvernementale".

Même si l'on admet que les régions mènent des politiques, il faut reconnaître que ces politiques ne sont pas encore suffisamment lisibles, c'est-à-dire productrices de sens, d'identité. La difficulté qu'éprouve l'électeur à identifier les politiques régionales, à les attribuer à la région est révélatrice de ce déficit identitaire. Cette difficulté provient non seulement de l'enchevêtrement des compétences de l'Etat et des collectivités locales, mais aussi de l'absence de critère d'identification des politiques régionales. A quoi reconnaît-on qu'une politique est régionale ? Quel est le degré d'originalité des politiques menées par une région à la fois à l'égard des politiques étatiques et à l'égard des politiques menées par d'autres régions ?

42. Voir Tenzer (N.), *op.cit.*, pp. 95 ss.

II. - DES POLITIQUES REGIONALES ?

Si, dans une certaine mesure, on peut admettre que les régions mènent des politiques, il n'est pas sûr pour autant que ces politiques soient régionales. En l'absence de pertinence du critère organique - toute politique menée par une région n'est pas par là même régionale - seul un critère d'ordre matériel, c'est-à-dire relatif au contenu de ces politiques peut permettre d'identifier les politiques régionales.

Il semble toutefois difficile d'isoler dans l'écheveau des politiques publiques nationales et locales celles qui présentent un contenu spécifiquement régional. La loi du 2 mars 1982 dispose que le conseil régional "*a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, et de l'aménagement de son territoire*". En raison de sa généralité, une telle clause ne confère aucune compétence exclusive à la région. Elle ne permet pas de déterminer a priori le rôle exact de la région dans la mise en oeuvre de ces différentes politiques.

En outre, la comparaison des budgets régionaux ne suffit pas à dégager avec certitude l'originalité des politiques menées par telle ou telle région. Il n'existe en effet aucune homogénéité dans la présentation des dépenses, les crédits d'aide au tourisme ou de défense de l'environnement figurant ou bien au chapitre "aménagement du territoire" ou bien au chapitre "développement économique", les dépenses de communication étant parfois regroupées, parfois ventilées dans diverses sections.

Même lorsqu'elles sont possibles, les comparaisons entre les régions risquent d'être décevantes. La politique touristique de la Bretagne se comprend mieux en la référant aux autres politiques menées par cette région qu'en la comparant à la politique touristique de la Picardie. Les comparaisons quantitatives sont d'ailleurs trompeuses et doivent être complétées par une approche plus qualitative. Une politique, ce n'est pas seulement un budget, c'est aussi ce que l'on en fait : une politique se définit certes par son contenu ou son programme, mais aussi et surtout par ses résultats.

Quel que soit son domaine, quels que soient ses objectifs, une politique sera qualifiée de régionale si son impact l'est aussi, c'est-à-dire si elle produit des effets vérifiables - positifs ou négatifs - sur le développement de la région, et sur les représentations de ses habitants. L'étude de la spécificité des politiques régionales (A) débouche ainsi sur celle de l'impact des politiques régionales (B) : les politiques régionales contribuent-elles au développement économique de la région et sont-elles productrices d'identité régionale ?

A) La spécificité des politiques régionales

L'autonomie des politiques régionales résulte d'un long processus de différenciation. Après avoir appliqué pendant vingt ans les politiques de l'Etat, les

régions souhaitent désormais définir plus librement leurs propres programmes⁴³. Cette émancipation des politiques régionales engendre une diversification des stratégies adoptées par chacune des régions françaises, ce qui accroît l'intérêt des comparaisons interrégionales. Mais surtout elle conduit les régions à se tourner, par delà les frontières nationales, vers de nouveaux partenaires européens.

1) Politiques régionales et politiques étatiques

En 1977, un observateur anglais remarquait avec finesse qu'«une grande partie de la réussite, pour un bon préfet, dépend du soin qu'il prend d'attribuer les initiatives et les responsabilités des politiques réussies à d'autres que lui»⁴⁴. Malgré le déclin du pouvoir préfectoral intervenu depuis cette date, déclin que compensent partiellement les récentes mesures de déconcentration⁴⁵, cette remarque judicieuse n'a pas perdu toute son acuité. L'influence de l'Etat sur les politiques régionales, qu'elle soit directe ou indirecte, reste sensible à plusieurs niveaux.

Les contrats de plan Etat-région, issus de la loi du 29 juillet 1982, constituent un intéressant révélateur du degré d'autonomie des politiques régionales. Incitant les régions à réfléchir à un programme global de développement, ils fournissent aussi au gouvernement, par l'intermédiaire des préfets, l'occasion de vérifier la cohérence des politiques régionales avec les politiques étatiques. A ce titre, ils se situent au point de rencontre des objectifs nationaux et des volontés régionales.

L'étude des deux premiers contrats de plan signés entre l'Etat et la région de Picardie permet de tester l'influence des choix nationaux sur les priorités régionales. Les schémas suivants présentent une vision d'ensemble de la répartition des crédits affectés aux principaux secteurs d'activité, et de leur évolution :

1^{er} CONTRAT DE PLAN ETAT-PICARDIE 1984-1988

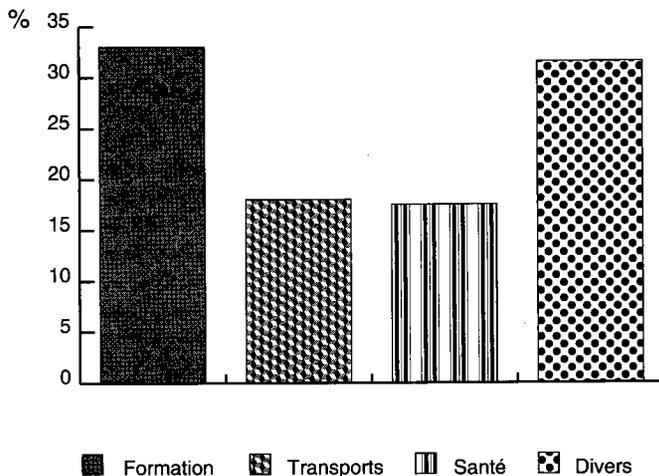
Formation	33%
Transports	18%
Santé	17,5%
Divers	31,5%

Total : 2 900 millions

43. Mény (Y.), "Les politiques des autorités locales", *op.cit.*, p. 454.

44. Machin (H.), *The Prefect in French Public Administration*, Londres 1977, p. 205, traduction J. Lagroye in *Sociologie politique*, Dalloz, Presses de la F.N.S.P., 1991, p. 426.

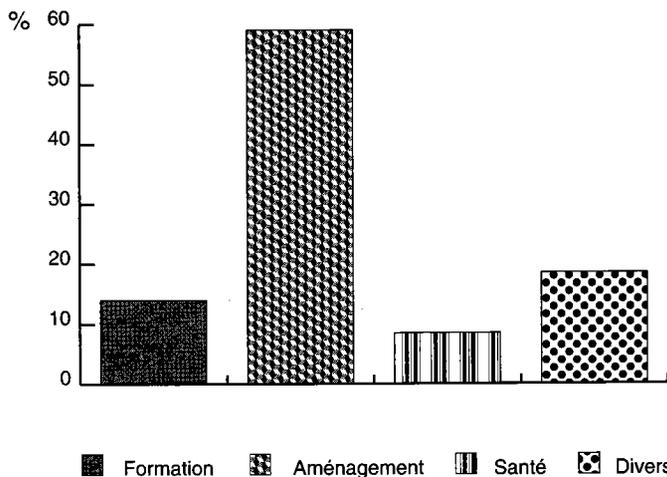
45. Voir la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.



2^{ème} CONTRAT DE PLAN ETAT-PICARDIE 1989-1993

Formation	14%
Transports et aménagement du territoire	59%
Santé	8,5%
Divers	18,5%

Total :
5 110 millions



L'analyse des priorités retenues montre l'influence décisive des politiques nationales sur les politiques régionales. La remarque de J.C. Douence selon laquelle "*les contrats de plan ont pour objet et pour effet de limiter la liberté d'action des régions en les orientant vers la réalisation d'objectifs compatibles avec le plan de la nation*"⁴⁶ s'applique bien à la Picardie.

Prenons l'exemple du second contrat de plan, pourtant élaboré sous un gouvernement socialiste par une majorité régionale de droite. La part la plus importante des crédits est affectée au réseau routier et autoroutier ainsi qu'à la liaison transmanche. Il s'agit là de choix nationaux. On sait qu'en Picardie le choix des priorités nationales concernant les infrastructures autoroutières et le tracé du TGV Nord ne correspond pas aux vœux de la plupart des élus régionaux. Ce sont pourtant à ces priorités nationales que le conseil régional a été contraint de se rallier, ne parvenant à les modifier que de manière très marginale. En quelque sorte, l'Etat dessine la carte des autoroutes et des lignes de TGV, et il demande ensuite aux régions de contribuer à leur financement.

De manière générale, les objectifs affichés par les deux contrats de plan ressemblent singulièrement aux objectifs des politiques gouvernementales : amélioration de la compétitivité des entreprises, développement des formations supérieures... Depuis 1990, les régions participent au financement de l'enseignement supérieur alors que l'Etat ne leur reconnaît pour le moment aucune compétence en la matière. En 1991, le gouvernement a décidé d'implanter des nouveaux départements d'IUT dans plusieurs villes de la Picardie sans même en informer le conseil régional, qui s'est contenté de prendre acte de ces décisions.

La lecture des contrats de plan ne permet pas de dégager une ligne claire, un concept fort qui orienterait les énergies régionales vers une conception nouvelle du développement local. Pour reprendre le mot de P. Sadran, les contrats de plan ressemblent plutôt à "*des catalogues de vente par correspondance*"⁴⁷, la région dispersant ses crédits en de multiples actions, les unes dépendant des politiques nationales, les autres visant à satisfaire une vaste clientèle d'élus locaux. La région parvient difficilement à assurer "*la mise en cohérence prospective*"⁴⁸ de ses différents programmes.

Cette difficulté s'explique notamment par l'insuffisance des capacités d'expertise dont disposent les régions en matière économique, juridique et sociale⁴⁹. L'exemple de la préparation du second contrat de plan Etat-Picardie

46. Douence (J.-C.), *Interventionnisme économique des collectivités locales et risques de recentralisation*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, 1985, p. 145. Certains élus vont encore plus loin, qualifiant les contrats de plan de "contrats d'adhésion", Mouly (G.), *Rapport d'information sur les contrats de plan Etat-régions*, Sénat, avril 1992, p. 30.

47. Sadran (P.), "L'évolution des relations centre-périphérie en France", Rapport au XIII^e congrès de l'Association internationale de science politique, Paris, 1985, p. 9.

48. Néméry (J.-C.), "Régions, départements, communes : la nouvelle donne", entretien avec des élus locaux, *Cahiers Français* n° 256, mai-juin 1992, p. 85.

49. Gerbaux (F.), Pongy (M.), "Décentralisation et politiques publiques locales", *id.* p. 41.

montre que les diagnostics préalables aux programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) ainsi que les dossiers de candidature des villes à des conventions de développement social des quartiers (DSQ) ont été réalisés dans la plupart des cas par des bureaux d'étude privés parisiens.

La lecture de ces documents révèle que ces bureaux d'étude raisonnent sur la base de problématiques nationales, sans tenir compte des spécificités de la région concernée. Ces diagnostics sont effectués séparément, sans effort d'harmonisation et de coordination, sans référence à un projet global de développement régional. Les élus locaux sont rarement associés à la réalisation de ces rapports. Ce recours à une expertise extérieure, si elle permet d'échapper à un localisme trop étroit, rend la région dépendante de modèles d'analyse qui sont plus proches des préoccupations nationales que des intérêts régionaux.

Cet effet d'imposition d'une problématique nationale est également perceptible au niveau des débats du conseil régional. Ainsi les projets régionaux de constitution de réseaux de villes en Picardie sont largement inspirés des recommandations de la DATAR. De même, bien qu'ils les contestent, les élus raisonnent à partir des propositions du "Libre blanc du Bassin parisien" élaboré en 1992 par la DATAR et du "Livre blanc de l'Ile-de-France" élaboré en 1990 par la direction régionale de l'Équipement de l'Ile-de-France, l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) et l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France (IAURIF).

Atténué par la décentralisation, le centralisme resurgit de manière plus sournoise par l'intermédiaire des grilles de raisonnement ou des schémas prospectifs qu'une expertise centrale impose à la réflexion des décideurs locaux. Alors même que de nombreux observateurs déplorent le déclin de la politique d'aménagement du territoire⁵⁰, il est paradoxal de constater la persistance de l'influence étatique sur un domaine qui semble pourtant propice aux initiatives régionales.

En Picardie, la politique économique, la politique de défense de l'environnement, la politique d'aménagement rural ne s'écartent guère des orientations nationales et contribuent à renforcer la portée des politiques nationales. Cette influence est-elle propre à la Picardie en raison de la proximité géographique de la région parisienne ? La comparaison entre les politiques menées en Picardie et dans d'autres régions permet de relativiser cette hypothèse.

2) Comparaisons interrégionales

Difficiles à mener, les comparaisons interrégionales sont toutefois nécessaires pour évaluer le degré d'originalité des politiques conduites par chaque conseil régional. Toutes les régions mènent-elles des politiques analogues, ou

50. Madiot (Y.), "L'effacement de la politique d'aménagement du territoire", *A.J.D.A.* déc. 1989, pp. 731-736.

bien leurs politiques varient-elles en fonction de leurs caractéristiques politiques, économiques, sociales et culturelles ? La décentralisation a-t-elle accru les différences et les inégalités entre les régions, ou au contraire a-t-elle contribué à les combler ?

Pour tenter de répondre à ces questions, un premier indicateur consiste à comparer la répartition globale des dépenses régionales telle qu'elle ressort de l'examen des budgets primitifs annuels. Afin de tester l'hypothèse selon laquelle la taille des régions exercerait une influence sur leurs politiques, les deux tableaux suivants mettent en regard les dépenses de la Picardie, d'abord avec celles de régions ayant un budget d'importance analogue, puis avec celles de régions dont la population et le budget sont nettement supérieurs. La comparaison porte sur un échantillon de sept régions métropolitaines choisies de manière aléatoire. Pour éviter le biais qui découlerait du choix d'une seule année de référence, les deux exercices 1990 et 1991 ont été retenus. Les dépenses sont regroupées en trois secteurs :

- la formation (initiale et professionnelle)
- l'aménagement du territoire (y compris les transports)
- l'aide au développement économique (qui inclut la recherche).

La catégorie "divers" comprend notamment les dépenses de santé, de communication, de fonctionnement, ainsi que le remboursement de la dette.

Budgets régionaux 1990-1991

Répartition des dépenses

	Picardie 1990	Midi-Pyrénées 1990	Bretagne 1990	Pays de Loire 1990
Formation	58%	41%	43%	54%
Aménagement	20%	20%	22%	19%
Economie	9%	7%	19%	13%
Divers	13%	32%	16%	14%
Total en MF	1 580	1 749	1 753	1 966

MF : millions de francs

	Picardie 1991	PACA 1991	Nord-P. de C. 1991	Ile-de-France 1991
Formation	53%	47%	48%	48%
Aménagement	26%	26%	26%	38%
Economie	9%	8%	6%	1%
Divers	12%	19%	20%	13%
Total en MF	1 780	3 641	3 590	10 622

On peut d'abord remarquer l'existence de différences sensibles entre les régions. L'Ile-de-France consacre à l'aménagement du territoire une part deux fois plus importante de son budget que les Pays de la Loire. Le pourcentage des dépenses d'aide au développement économique varie de 1% en Ile-de-France à 19% en Bretagne. La Picardie se singularise par le pourcentage élevé des dépenses de formation, mais dans l'ensemble la ventilation de ses dépenses est assez proche de la moyenne des autres régions.

La comparaison des deux tableaux indique que, par rapport aux régions de taille plus réduite, les grandes régions dépensent plus pour l'aménagement du territoire (en particulier l'amélioration des réseaux de circulation) et moins pour l'aide au développement économique, la tendance étant particulièrement nette dans le cas de l'Ile-de-France qui constitue, sur ce point, un exemple atypique.

La comparaison des budgets de la Picardie pour 1990 et 1991 révèle également la forte instabilité des budgets régionaux, les mêmes postes de dépense variant de 5 à 6% d'une année sur l'autre (la formation recule de 5%, l'aménagement progresse de 6%).

La répartition des dépenses et les différences que l'on peut constater entre les régions s'expliquent-elles par les caractéristiques économiques et sociales de chaque région, par les choix politiques des élus ou encore par des contraintes légales ? Le critère juridique ne doit pas être négligé ; il n'est cependant pas décisif. Contrairement aux communes et aux départements, les régions ont peu de dépenses obligatoires et la délimitation juridique de leurs compétences est souvent imprécise.

Le critère économique et social paraît en revanche plus déterminant. La région la plus riche (l'Ile-de-France) est celle qui consacre la part la plus faible de ses crédits au développement économique. Mais celles qui y consacrent la

part la plus importante (la Bretagne et les Pays de la Loire) ne sont pas les plus pauvres : bien qu'inférieur à la moyenne nationale, leur PIB par habitant est supérieur à celui du Nord et de la Picardie⁵¹. La part consacrée à la formation est la plus forte dans la région où les retards en ce domaine sont les plus importants : la Picardie⁵². Mais les dépenses de formation arrivent largement en tête dans toutes les régions⁵³. La région qui dépense le plus pour ses infrastructures routières est celle où la circulation est la plus dense (l'Ile-de-France), mais toutes les autres régions consacrent également des sommes importantes (entre 19 et 26% de leur budget) à l'aménagement de leur territoire. Les critères économiques et sociaux n'apportent donc qu'une explication partielle des différences interrégionales.

Quant aux comparaisons politiques, elles sont délicates à opérer, le Nord étant la seule région de l'échantillon qui n'est pas dirigée par une majorité de droite. On peut simplement noter qu'elle figure parmi les régions qui consacrent la part la plus importante de leur budget aux dépenses sociales, culturelles et de protection de l'environnement. On ne décèle pas cependant de choix budgétaires qui seraient dans cette région radicalement différents de ceux opérés dans les autres régions étudiées.

Les comparaisons interrégionales indiquent des différences, qui ne sont pas simplement marginales, dans les choix de répartition des crédits. Ainsi la Picardie dépensait en 1990 425 francs par habitant pour les lycées, c'est-à-dire 60% de plus que la moyenne nationale (262 francs par habitant). Mais l'écart s'est réduit au cours des deux exercices ultérieurs, et actuellement la tendance va plutôt dans le sens d'une convergence des budgets régionaux.

Toutefois les politiques régionales n'ont pas contribué jusqu'ici à réduire les inégalités entre les régions, l'écart entre les régions les plus favorisées sur le plan économique et celles qui le sont moins s'étant au contraire accru au cours de la dernière décennie⁵⁴. Toutes les régions mènent des politiques analogues et poursuivent les mêmes objectifs (modernisation de leur tissu industriel et renforcement de leur attractivité économique, culturelle, touristique...), mais avec des moyens et des résultats variables.

Ces variations sont importantes, et elles sont en partie masquées par les chiffres globaux de répartition des dépenses. Cet indicateur quantitatif n'a en effet qu'une valeur relative, et il doit être complété par une approche plus

51. Voir *La France dans ses régions*, brochure réalisée par la rédaction du journal *Le Monde*, avril 1992, 144 p.

52. Statistiquement, un élève de sixième a cinq fois plus de chances d'obtenir un diplôme d'enseignement supérieur en Ile-de-France qu'en Picardie.

53. Voir INSEE, *La France et ses régions*, édition 1991, 145 p.

54. Paradoxalement, les régions les plus pauvres sont aussi celles où l'impôt régional est le plus élevé. La Picardie, qui occupe la dernière place des régions métropolitaines pour le revenu moyen par habitant figure au contraire parmi les régions où l'impôt régional est le plus élevé.

qualitative de la manière dont chaque région utilise concrètement ses crédits, et des objectifs qu'elle assigne à ses politiques. La comparaison des débats budgétaires des conseils régionaux montre toutefois qu'au delà des différences, de nombreuses convergences existent sur les finalités des politiques régionales. Parmi ces convergences figure l'extension des relations internationales des régions, en particulier dans le cadre de l'Europe communautaire. Les régions considèrent que cette extension constitue pour elles un facteur de développement économique.

3) Vers l'Europe des régions ?

“*La région en Europe constitue, selon J.F. Auby, une réalité forte*”⁵⁵. Cette proposition se vérifie de manière inégale selon les régions dont le statut, la richesse et la démographie sont très variables dans les différents Etats de la Communauté. A partir de 1975, date de la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), s'est progressivement dessinée une politique régionale de la CEE⁵⁶. Cette politique vise à la fois à réduire les déséquilibres entre les régions en apportant une aide financière et logistique aux régions les moins favorisées, et à renforcer les échanges économiques interrégionaux dans le cadre d'un système de libre concurrence⁵⁷.

A la fin des années quatre-vingts, les régions deviennent en tant que telles des interlocuteurs de la CEE, et le Traité sur l'Union Européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 institue un “Comité des régions” (art. 198 A) disposant d'un pouvoir consultatif⁵⁸.

Ne figurant pas à l'origine dans les objectifs du Traité de Rome, la politique régionale de la CEE est pourtant devenue une réalité. A-t-elle pour autant incité les régions à élaborer leur propre politique européenne ? La loi du 2 mars 1982 ne donne pas des compétences particulières aux régions dans le domaine des relations internationales, qui relève en principe de la souveraineté politique et économique de l'Etat⁵⁹.

55. Auby (J.-F.), “L'Europe des régions”, *A.J.D.A.*, avril 1990, p. 208.

56. Doutriaux (Y.), *La politique régionale de la CEE*, PUF 1991.

57. Voir *infra* l'article de J.F. Vasseur. Voir aussi Chicoye (C.), “La politique communautaire de cohésion économique et sociale”, *A.J.D.A.* déc. 1991 p. 869 ; Vasseur (J.-F.), “Développement local, équilibres régionaux et stabilité en Europe”, in Draï (R.), Thuan (Cao-Huy) et al., *Instabilités européennes. Recomposition ou décomposition ?*, L'Harmattan 1992, p. 219.

58. Ce Comité des régions, qui évoque la proposition d'Edgar Faure d'instituer un Sénat européen des régions, permettra de compenser partiellement l'inégale représentation des régions au sein du Parlement européen, à condition toutefois que les membres de ce Comité soient désignés de manière équitable et démocratique. Voir Scotto (M.), “L'Europe et les régions”, *Le Monde* 15-16 déc. 1991 et Ohnet (J.-M.), “Comité des régions ou comité Théodule ?”, *Le Monde* 11-12 octobre 1992.

59. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République autorise toutefois les régions à “conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères... dans le respect des engagements internationaux de la France” (art. 131).

Cela n'a pas empêché les régions françaises de multiplier les conventions et les accords de coopération avec leurs homologues des autres pays de la Communauté⁶⁰. Si elle a d'abord concerné les régions frontalières (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais) cette ouverture européenne s'est ensuite étendue à l'ensemble des régions françaises. Pour affronter dans les meilleures conditions la concurrence européenne dans le cadre du marché unique, les régions multiplient les initiatives pour s'insérer dans les réseaux commerciaux, industriels et universitaires européens.

Située sur les confins de la dorsale Londres-Francfort-Milan, figurant dans le classement des 167 régions européennes établi par l'Office statistique de la Communauté européenne, en position médiane pour son PIB par habitant ainsi que pour sa taille géographique et démographique⁶¹, la Picardie se classe dans la moyenne des régions françaises pour ses échanges extérieurs (9^{ème} rang pour les importations, 10^{ème} rang pour les exportations en 1991). Pas assez pauvre pour bénéficier d'aides importantes de la CEE (elle figure toutefois depuis 1989 en zone 2 du FEDER, c'est-à-dire dans les zones de reconversion industrielle)⁶², elle n'est pas non plus assez riche pour être suffisamment attractive.

Comme la plupart des autres régions françaises, la Picardie a conçu l'amorce d'une politique européenne à la fin des années quatre-vingts. L'Agence régionale à l'exportation, organisme co-financé par le conseil régional et la chambre régionale de commerce et d'industrie, a recentré ses activités, à partir de 1989, sur le marché européen. Dans le but d'aider les PME à développer leurs exportations dans les pays de la communauté, une association "Picardie export" a été créée par le conseil régional et la chambre de commerce, en collaboration avec les services extérieurs de l'Etat (la direction régionale du commerce et de l'industrie et la direction régionale des douanes). Un fonds régional d'aide au conseil a également été institué par le conseil régional en liaison avec la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, complété ensuite par un fonds régional d'aide à l'exportation. A ce dispositif déjà complexe s'ajoute encore un organisme de conseil aux PMI, "Promopic International". Le conseil régional a par ailleurs constitué un "Comité des relations internationales" chargé, en relation avec la Chambre de Commerce, d'harmoniser les actions de promotion internationale de la région. Enfin le conseil régional a créé en 1992 un "observatoire des relations internationales" qui a pour mission de conseiller les entreprises dans le domaine de leurs stratégies internationales.

Parallèlement, bien qu'il n'existe pas encore de direction des affaires européennes au conseil régional, plusieurs responsables des services régionaux ont

60. Voir les actes du colloque *Les régions et l'Europe*, organisé le 13 septembre 1989 par l'Observatoire Interrégional du Politique.

61. *Relais* n° 26, mai 1989, pp. 9-13.

62. La Picardie a reçu de la CEE 295 millions de francs en 1990-1991 et 332 millions de francs en 1992-1993. Ces crédits ont contribué à la modernisation du tissu industriel et à la construction de locaux universitaires, notamment à Amiens et à Saint-Quentin.

été chargés, en liaison avec la Préfecture de région (secrétariat général aux affaires régionales) de canaliser et de coordonner les aides que la CEE apporte à la Picardie.

Toutefois, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration chargent le préfet de région - et non le Président du conseil régional - de la mise en oeuvre des politiques communautaires en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire. Si ces textes reconnaissent la région comme échelon territorial de mise en oeuvre des politiques communautaires, ils ne règlent pas le problème du partage des compétences entre les préfetures de région et les conseils régionaux⁶³.

Quoi qu'il en soit, le conseil régional de Picardie a entamé une politique de coopération avec d'autres régions européennes. En juin 1990, un protocole de coopération économique et universitaire a été signé avec les représentants d'un comté anglais, l'Essex. Les deux régions ont ouvert à Bruxelles en mars 1991 un bureau commun, ce qui constitue un des premiers exemples de *lobbying* interrégional⁶⁴.

Il est sans doute prématuré d'évaluer la portée de ce dispositif et de cette politique de coopération interrégionale. On peut cependant noter que cette ébauche de politique européenne du conseil régional est conditionnée par deux facteurs qui dépassent largement les compétences de la région. Le premier concerne le désenclavement de la Picardie dont l'avenir est actuellement dépendant de celui du bassin parisien et de la métropole lilloise. Le second concerne la capacité de la ville d'Amiens à devenir à la fois une capitale régionale de plein exercice et une ville européenne.

L'exemple de la Picardie montre que, malgré leur récent développement, les politiques européennes des régions restent encore embryonnaires. En matière communautaire, le partage des compétences entre les régions et l'Etat demeure incertain. Des obstacles juridiques continuent d'interdire aux régions de mener leur propre politique étrangère. "*L'Europe des régions n'est pas encore une réalité juridique*" constate J.F. Auby⁶⁵. Il n'est pas sûr non plus qu'elle soit déjà une réalité politique, alors même que de nombreux présidents de région l'appellent de leurs vœux⁶⁶. Bien qu'elles en aient le désir, la plupart des régions françaises n'ont pas actuellement les capacités d'entreprendre elles-mêmes des opérations importantes de partenariat en Europe⁶⁷.

63. Alors qu'elle ne négociait jusque là qu'avec les services de l'Etat (ministères, DATAR, SGAR), la Direction Générale "Politiques régionales" de la Communauté traite désormais directement avec les élus régionaux et leurs services, et n'hésite plus à se rendre sur le terrain.

64. Champris (A. de), "*Le lobbying des régions auprès de la CEE*", *Pouvoirs locaux* n° 13, 1992, pp. 95-96.

65. *Op.cit.*, p. 216.

66. Millon (C.), "*Des régions pour 1993*", *Le Monde* 16.09.89.

67. Delcamp (A.), "*La décentralisation française et l'Europe*", *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 149 ; *Cahiers Français* n° 256, mai-juin 1992, p. 91.

L'évolution vers l'Europe des régions risque d'ailleurs de faire passer les régions d'une tutelle étatique à une tutelle européenne. La CEE conditionne en effet l'octroi de ses aides économiques au respect de certains critères ce qui ne peut manquer d'orienter les politiques régionales⁶⁸. L'influence des politiques européennes sur les politiques régionales est déjà plus forte que l'influence des politiques régionales sur les politiques européennes. Si la tutelle européenne se révélait trop pesante, certaines régions pourraient être tentées par un retour vers l'Etat.

Quoi qu'il en soit, dans deux domaines, la conjonction des initiatives des régions et de la CEE a favorisé une avancée vers l'Europe des régions. Il s'agit d'une part de l'aménagement du territoire qui "*est devenu plus local, plus communautaire et moins national*"⁶⁹, d'autre part des politiques d'aide au développement économique où l'on assiste, en raison de la combinaison des effets de la décentralisation et de l'extension du marché européen, à une remise en cause du rôle de l'Etat⁷⁰. La corrélation entre l'essor des politiques publiques européennes et l'émergence des politiques publiques régionales engendre une réaction de l'Etat, qui tente de se réorganiser à l'échelon régional en renforçant la fonction de coordination du préfet de région.

Les politiques communautaires, en particulier dans le domaine de l'action économique et de l'aménagement du territoire, constituent un terrain privilégié permettant de tester l'évolution des relations entre l'Etat et les régions. A terme, l'extension du principe de subsidiarité de l'échelon européen à l'échelon local, ainsi que le développement des réseaux interrégionaux à travers l'Europe pourraient entraîner les régions dans une dynamique européenne et inciter l'Etat à réviser ses modes d'intervention. Dans l'immédiat, l'impact des politiques européennes des conseils régionaux n'est pas tel qu'il permette aux régions de rivaliser avec l'Etat.

Le problème essentiel des politiques régionales est en effet celui de leur impact. Par delà les objectifs affichés, par delà les moyens mis en oeuvre, de nombreux observateurs s'interrogent sur l'efficacité des politiques régionales. Quels sont les effets des politiques régionales ? Dans quelle mesure contribuent-elles au développement local ?

B) L'impact des politiques régionales

Malgré son importance, la question de l'impact des politiques régionales reste paradoxalement peu étudiée. Rares sont les analyses qui présentent une évaluation objective des effets des politiques régionales.

68. Pontier (J.-M.), "Dix ans de décentralisation", *Recueil Dalloz*, 1992, chr. p. 87.

69. Madiot (Y.), *op.cit.* p. 735.

70. Muller (P.), "Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politique publique", *R.F.S.P.*, n° 2, 1992, p. 275. Lagrange (R.), "CEE et action économique des collectivités locales", *A.J.D.A.* déc. 1991, p. 846.

On ne peut se contenter des bilans rendus publics par les élus, non seulement en raison de leur caractère électoral, mais aussi parce qu'ils confondent les résultats avec les effets. Annoncer le nombre de lycées construits par la région est une chose. Etudier l'impact de ces réalisations sur le plan éducatif, économique et social en est une autre. Les effets sont plus souvent supposés que démontrés. Les résultats positifs sont valorisés par une stratégie de communication qui occulte les échecs et qui crédite les politiques régionales d'une efficacité qu'elles n'ont pas toujours.

Les élus eux-mêmes, influencés par leurs propres politiques de communication, n'ont pas toujours conscience de l'écart qui existe entre ce qu'ils disent et ce qu'ils font. L'urgence les conduit à se préoccuper plus des décisions que de leur suivi, surtout lorsque les effets de ces décisions n'ont pas une portée électorale immédiate.

L'étude de l'impact des politiques régionales se heurte à une série de difficultés méthodologiques. Les effets d'une politique peuvent être directs ou indirects, immédiats ou lointains, attendus ou inattendus. Même en admettant que l'impact ne concerne que les effets visés ou escomptés - l'impact est une notion plus large que celle de résultat mais plus étroite que celle d'effet - la difficulté consiste à déterminer, en terme de causalité, l'impact de chaque politique sur chaque phénomène observé.

Les effets peuvent aussi porter sur les représentations et les comportements du public, ou sur ceux des élus et des décideurs. Il faut encore tenir compte de la solidarité qui unit les différentes politiques régionales. Il n'est pas toujours possible de trouver des indicateurs fiables permettant de faire la part de chacune des politiques étudiées et d'en isoler les effets. Le caractère partenarial des politiques régionales interdit d'ailleurs d'imputer au seul échelon régional la responsabilité de la réussite ou de l'échec d'une politique. Enfin, les effets d'une politique ne se limitent pas au territoire d'une région, les politiques régionales étant de plus en plus dépendantes de politiques nationales ainsi que des politiques européennes.

Pour toutes ces raisons, l'évaluation de l'impact des politiques régionales est un exercice à la fois nécessaire et périlleux⁷¹. Il est nécessaire en effet de savoir si une politique atteint ses objectifs, et à quel prix. L'importance de la part des crédits d'investissement dans les budgets régionaux, et le caractère souvent novateur des initiatives régionales légitiment le projet d'une telle évaluation. Mais il est périlleux de prétendre isoler les effets des politiques régionales sur l'évolution de la situation d'une région qui dépend principalement de tendances lourdes de nature économique et sociale.

71. Grémion (C.), "Quelles méthodes pour évaluer la décentralisation ?", *A.J.D.A.*, numéro spécial, *Décentralisation, bilan et perspectives*, avril 1992, pp. 115-119.

Comment mesurer l'impact d'une politique régionale alors qu'il est impossible de savoir ce qui se serait passé si cette politique n'avait pas été appliquée ? Faute de données rigoureuses, on risque d'en être réduit à des suppositions.

Ces difficultés méthodologiques n'interdisent cependant pas de poser la question de l'impact des politiques régionales. Cet impact est susceptible de porter à la fois sur l'évolution de la situation économique de la région et sur les représentations de ses habitants. Les politiques régionales sont-elles facteur de développement économique ? Ont-elles un impact sur l'identité régionale ?

1) Impact sur le développement économique

Le développement économique a toujours constitué une préoccupation majeure des élus régionaux. Lors de leur première réunion, tenue à Lille le 14 mars 1975, les Présidents de conseil régional décidaient de mettre à l'étude trois questions :

- les interventions des régions en matière d'emploi,
- la planification,
- la politique régionale de la CEE.

Vingt ans après leur création, les conseils régionaux remplissent-ils efficacement leur mission de coordination du développement économique des régions ? La loi du 2 mars 1982 réservait aux régions l'octroi d'aides directes à la création et à l'extension des entreprises, par l'intermédiaire des primes régionales à l'emploi. La loi du 29 juillet 1982 confiait en outre aux régions la responsabilité de l'élaboration du plan de développement régional, en liaison avec les autres collectivités locales et les entreprises. Ce plan économique est purement régional et ne se confond pas avec le contrat de plan Etat-région.

Dans les deux cas, on constate un retrait des régions. Le nombre des primes accordées par les régions est en diminution : en 1986, les vingt-deux régions métropolitaines accordaient la prime régionale à l'emploi, elles ne sont plus que huit en 1989. Quant aux plans de développement régionaux, ils sont pratiquement tombés en désuétude⁷². Plus proches des entreprises que les régions, les villes sont les acteurs prioritaires du développement local : elles effectuent plus de la moitié de l'ensemble des interventions économiques des collectivités locales⁷³.

Les économistes doutent d'ailleurs que la région soit le niveau pertinent de développement économique, et préfèrent des espaces plus restreints et plus homogènes tels que le "district" (au sens où l'entendait l'économiste britan-

72. Néméry (J.-C.), "Les régions exercent-elles leurs compétences en matière économique ?", *Prospectives et territoires*, DATAR 1992.

73. Gerbaux (F.), Muller (P.), "Les interventions économiques locales", *op.cit.*, p. 104.

nique Alfred Marshall) ou le bassin d'emploi⁷⁴. L'échec de nombreux sauvetages d'entreprise a conduit les régions à faire preuve de prudence en matière d'aide aux entreprises en difficulté. Aux primes aux entreprises, elles préfèrent désormais les prêts et les avances et se tournent vers les technologies de pointe et l'amélioration de l'environnement des entreprises : infrastructures, rénovation des friches industrielles, création de parcs technologiques⁷⁵.

La Picardie figure parmi les régions françaises qui dépensent le plus pour l'action économique : 81 francs par habitant en 1988 pour une moyenne nationale de 42 francs⁷⁶. Toutefois, la part du budget régional consacrée à l'action économique est en déclin : elle est passée de 14% en 1982 à 9% en 1991. Les chefs d'entreprise semblent d'ailleurs sceptiques sur l'efficacité des politiques économiques régionales. Etant les plus directement concernés par les politiques économiques régionales et les mieux à même d'en apprécier l'efficacité, il est intéressant d'analyser leur opinion. Les études de l'Observatoire Interrégional du Politique (OIP) montrent que la Picardie est la seule région française où les dirigeants d'entreprise sont moins optimistes que le reste de la population pour l'avenir de leur région⁷⁷. Ce scepticisme peut s'expliquer par le fait qu'ils disposent d'une information économique plus étendue que les autres habitants de la région. Il peut aussi se comprendre par les doutes que les chefs d'entreprise émettent sur la capacité de la région à affronter la concurrence européenne. Par rapport aux autres catégories professionnelles, les chefs d'entreprise sont les plus critiques sur le découpage régional actuel et les plus favorables à un regroupement des régions⁷⁸. Ils sont également, en Picardie, les moins enclins à penser qu'ils vivent dans une région prospère⁷⁹.

On constate ainsi un clivage entre une population largement favorable à la régionalisation et, dans l'ensemble, confiante sur l'avenir de la région⁸⁰, et l'élite économique qui, malgré l'engagement régionaliste de certains de ses représentants, semble douter des chances de développement économique de la Picardie.

En ce sens, l'impact des politiques économiques régionales n'est pas tant à rechercher dans les chiffres que dans l'évolution du contexte à la fois économique et politico-administratif. La région n'a pas pour mission principale de financer les entreprises, mais plutôt de créer un climat et une synergie propices à l'amélioration de leur compétitivité. Quelles que soient ses responsabilités en matière de solidarité, son rôle n'est pas de répartir la richesse régionale, mais de favoriser l'innovation et la modernisation.

74. Benko (G.), Lipietz (A.), *op. cit.*, p. 15.

75. Kukawka (P.), "Le rôle des régions dans le développement économique", in Wachter (S.) et al., *Politiques publiques et territoires*, L'Harmattan, 1989, pp. 113-130.

76. *Ibid.*, p. 128.

77. Sondage BVA déc. 1990 in OIP, *Images régionales. Les régions et l'Europe. Le point de vue des chefs d'entreprise*, avril 1991, p. 2.

78. Sondage BVA déc. 1989, *La Dépêche de Dijon* 8 fév. 1990.

79. Sondage BVA déc. 1990 précité.

80. OIP, *Atlas régional. Le fait régional à l'épreuve de l'opinion*, 1990, p. 45.

En matière économique, la région remplit plutôt des fonctions qu'elle n'exerce des compétences. Parmi ces fonctions, celles de mobilisation des énergies, de dynamisation des territoires infra-régionaux, et de constitution de réseaux apparaissent comme les plus fécondes. Mais les résultats ne peuvent être appréciés que sur une période suffisamment longue, ce qui incite à porter un jugement global nuancé sur l'impact des politiques économiques régionales.

Si ces politiques ont un effet incitatif, elles ne sont pas parvenues pour autant à convaincre les chefs d'entreprise, qui constituent pourtant leur cible privilégiée. L'impact des politiques régionales porte plus sur les conditions de développement économique que sur ses résultats immédiats. Parmi les facteurs de développement, il en est au moins un que les politiques régionales ont contribué à renforcer : il s'agit de l'identité régionale.

2) Impact sur l'identité régionale

La loi du 2 mars 1982 donne compétence au conseil régional non seulement pour "*promouvoir le développement... de la région*" mais aussi "*pour assurer la préservation de son identité*" (art. 59). Dans de nombreuses régions, il ne s'agit pas tant de "préserver" une identité préexistante, que de redécouvrir une identité disparue depuis longtemps, parfois même de la constituer de toutes pièces.

Alors qu'elle était jusque là dotée d'une connotation péjorative et passéiste, et semblait réservée aux militants et aux érudits⁸¹, la notion d'identité régionale retrouve un lustre nouveau à la fin des années quatre-vingts. La Picardie célèbre en 1987 le millénaire capétien autour du thème "La Picardie, berceau de la France". La Bourgogne organise en 1989 un colloque sur "l'idée bourguignonne". Les conseils régionaux découvrent que l'identité régionale est un facteur de mobilisation et un instrument de promotion de la région, susceptible ainsi de contribuer à son développement. Ils ne cherchent pas à restaurer un passé révolu - la "naissance de la France en Picardie" est plus de l'ordre du mythe et de l'imaginaire politique que de la vérité historique - mais plutôt à permettre à la population de s'identifier à un projet régional⁸².

Les fêtes du millénaire inaugurent en Picardie une stratégie de communication visant à promouvoir l'identité régionale non seulement à l'extérieur mais aussi auprès de ses habitants⁸³. Le slogan qui est alors adopté, "sacrée Picardie" évoque à la fois l'histoire des cathédrales et le dynamisme actuel d'une population censée être convaincue qu'"*en Picardie, les traditions inventent l'avenir*". Toutes les occasions de célébrations historiques sont saisies par la région : un festival annuel des cathédrales est créé en 1988, l'année suivante

81. Bourdieu (P.), "L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *ARSS*, n° 35, 1980, pp. 63-72.

82. Bailly (A.S.), "La région : de la territorialité vécue aux mythes collectifs", in *Région et aménagement du territoire*, op.cit., pp. 43-56.

83. Voir *infra* l'article de F. Dubois.

est commémorée “la Révolution en Picardie”, et en octobre 1991 un colloque national est organisé à Amiens à l’occasion des “vingt ans des régions” (fêtés en l’occurrence avec quelques mois d’avance, pour motif électoral).

Quel est l’impact de cette stratégie identitaire sur la population ? Il serait sans doute illusoire d’établir un lien de causalité mécanique entre une politique de communication, dont les effets se répartissent sur plusieurs années, et l’évolution de la conscience régionale. La stratégie identitaire vise autant à souder les différentes politiques régionales, à leur donner une signification et une portée régionales, qu’à exercer un impact direct sur le sentiment d’appartenance régionale. L’identité régionale est en outre un concept plus large que celui de conscience régionale, et ne saurait être réduit aux résultats d’une politique de communication⁸⁴.

Il n’en reste pas moins vrai que les sondages indiquent un progrès de la conscience régionale en France, ce progrès étant particulièrement sensible en Picardie. Créé en 1985, l’Observatoire Interrégional du Politique⁸⁵ réalise depuis cette date des enquêtes par sondage qui permettent de suivre l’évolution de l’opinion publique.

Selon ces sondages, la conscience régionale est plus forte, et elle progresse plus rapidement en Picardie que dans l’ensemble des autres régions⁸⁶. Contrairement à une idée reçue, cette conscience régionale est partagée - certes de manière inégale - par une large majorité des habitants de la région, qu’ils résident dans la Somme, dans l’Aisne ou dans l’Oise⁸⁷.

Faut-il y voir un effet des politiques régionales ? En réalité, les habitants de la région connaissent mal le rôle du conseil régional et les politiques qu’il mène. Un Picard sur deux ignore que le conseil régional intervient en faveur des lycées, deux sur trois sont dans l’incapacité de nommer un seul équipement financé par le conseil régional⁸⁸. Les politiques régionales les mieux connues sont celles qui concernent l’entretien du réseau routier, l’action culturelle et la communication. Si on mesure l’identité régionale au nombre d’habitants capables de citer le nom de leur région et de leur capitale régionale, les chiffres placent la Picardie parmi les régions les mieux identifiées⁸⁹, sans que pour autant on puisse attribuer ces résultats aux seules politiques régionales. En

84. Charle (C.), “Région et conscience régionale en France”, ARSS n° 35, 1980, pp. 37-43.

85. L’OIP, qui est composé de chercheurs de la FNSP et du CNRS, est financé par les conseils régionaux.

86. Sondage OIP 1988, *Picardie, synthèse générale*, 27 p.

87. Ranger (J.), “La Picardie quand même”, *Le Monde* 3-4 février 1991. Un sondage Cofremca publié par *La Voix du Nord* le 12 nov. 1991 indique que 70% des habitants de la région se reconnaissent comme picards, ce qui situe la Picardie au-dessus de la moyenne des régions françaises.

88. Sondage OIP 1989 in *La région à travers quelques résultats des enquêtes de l’OIP*, oct. 1991.

89. Sondage Louis Harris oct-nov. 1986, in OIP et conseil régional de Picardie, *La Picardie vue par ses habitants*, mars 1987, 20 p.

revanche la forte notoriété du logo de la Picardie ainsi que du bulletin d'information du conseil régional sont incontestablement le fruit d'une active politique de communication régionale⁹⁰.

En outre, les Picards semblent particulièrement réceptifs aux politiques régionales, bien qu'ils en connaissent mal le détail. Il sont en effet, parmi l'ensemble des Français, les plus enclins à estimer que le conseil régional doit mener ses propres politiques plutôt que contribuer aux réalisations des communes et des départements⁹¹. Ils sont aussi parmi les Français les plus optimistes sur l'avenir des régions, et les plus confiants dans la capacité de leurs élus régionaux à assurer cet avenir⁹². On comprend dans ces conditions qu'ils soient également parmi les plus favorables à une extension du rôle du conseil régional⁹³.

Il convient cependant d'interpréter ces résultats avec prudence. Rappelons tout d'abord que ces sondages sont financés par les conseils régionaux, qui ont un droit de regard sur une partie des questions posées, ce qui limite leur portée scientifique. Il faut ensuite souligner que les résultats sont variables selon les catégories de personnes interrogées, et qu'ainsi la conscience régionale progresse plus parmi les cadres supérieurs et les urbains que parmi les ouvriers et les ruraux⁹⁴. Les politiques régionales sont donc plus sensibles à ceux qui en sont les principaux bénéficiaires. On peut enfin relever que si les Picards sont favorables à la région, ils sont en revanche réticents à l'égard de la construction européenne, la Picardie étant la région où le "non" l'a emporté le plus nettement (57% des suffrages exprimés) lors du référendum du 20 septembre 1992 relatif à la ratification du traité de Maastricht.

Ces remarques conduisent à tempérer quelque peu le régionalisme des Picards et à relativiser l'influence des politiques régionales. Une politique identitaire passe par une politique d'aménagement du territoire visant à renforcer la cohésion régionale, ainsi que par un ensemble de politiques économiques, sociales, culturelles, et par une stratégie de communication cohérente et durable. La difficulté réside principalement dans le fait qu'il n'existe pas de politiques régionales "par nature". L'existence des régions précède leur essence. L'identité régionale découle en partie des politiques régionales. Il semble donc bien que l'action du conseil régional contribue à forger l'identité régionale. Mais le paradoxe est que les régions doivent conférer à leurs politiques une

90. Enquêtes OIP 1987, *La communication des régions*. Voir aussi le sondage IPSOS publié par *C.B. News* le 19 nov. 1990.

91. OIP, *Atlas régional*, p. 50.

92. Sondage OIP, "Les Picards sont optimistes", *Le Courrier Picard* 6.02.1991 ; Lancelot (A.), Percheron (A.), "Les Français préfèrent la région au département", *Le Monde* 2-3 déc. 1990.

93. Sondage Louis Harris oct-nov. 1986, "La Picardie vue par ses habitants". Voir aussi OIP, *Atlas régional*, p. 47.

94. Lancelot (A.), commentaire du sondage "Les Français et la régionalisation", réalisé pour le compte du conseil régional de Picardie par la Sofres, en collaboration avec l'OIP, à l'occasion du colloque des 17 et 18 octobre 1991 sur "Les vingt ans des régions".

valeur identitaire qui ne leur préexiste pas. Comment concevoir des politiques régionales alors que l'image même de la région résulte de leur mise en oeuvre ? Comment convaincre les électeurs qu'elles contribuent au développement de la région alors qu'ils ignorent quelles sont les compétences du conseil régional ?

Finalement, les régions mènent-elles des politiques et ces politiques sont-elles régionales ? S'il est vrai que les régions s'affirment de plus en plus comme des lieux d'élaboration et d'application des politiques publiques, il serait en revanche hasardeux de prétendre porter un jugement péremptoire sur l'efficacité des politiques régionales et sur leur impact sur le développement de la région. L'efficacité des interventions régionales est généralement reconnue dans les domaines de la formation, des transports, des relations internationales... Mais l'efficacité est une notion relative : elle désigne la capacité d'atteindre des objectifs visés et elle s'apprécie en tenant compte des moyens mis en oeuvre. Il est par là même difficile de dire que les politiques régionales sont plus ou moins efficaces que les politiques étatiques, départementales ou communales, les objectifs et les moyens n'étant pas identiques. En outre, l'efficacité ne doit pas être conçue de manière technocratique et désincarnée. Les politiques régionales risquent de demeurer sans effet durable si elles ne mobilisent pas la population autour de leurs enjeux. C'est pourquoi l'appréciation de la portée des politiques régionales implique un ensemble d'études empiriques permettant d'observer sur le terrain la manière dont elles sont perçues et interprétées par leurs destinataires.

Les politiques régionales ne constituent pas un objet de recherche stable et aisément saisissable, mais au contraire un processus mouvant et évolutif. Les politiques d'une région deviennent régionales par la volonté des élus régionaux. Outre ses incidences financières, le problème est alors de savoir jusqu'où peut aller l'extension des compétences régionales sans mettre en péril la cohésion nationale dont l'Etat a la charge, et sans empiéter sur l'autonomie des attributions des villes et des départements. Malgré son caractère pragmatique et partenarial, il n'est pas sûr que le développement des politiques régionales permette de faire l'économie d'un nouveau débat sur le pouvoir régional.