

L'IDENTITÉ RÉGIONALE
PROBLEMES THÉORIQUES
PERSPECTIVES POLITIQUES

PAR

Elisabeth DUPOIRIER
O.I.P. (Observatoire interrégional du politique)

et

H.D. SCHAJER
O.I.P.

L'époque actuelle est riche en interrogations identitaires de tous ordres. Les systèmes de pensée qui proposaient une vision du monde présent et à venir s'effondrent ou déçoivent. L'identité figure au coeur des interrogations qui portent sur les causes du malaise actuel (les fameuses «crises identitaires» et autres «crispations identitaires») ou sur ses remèdes proposant de nouveaux repères (les «quêtes identitaires»). Observateurs politiques et essayistes se sont emparés de la question identitaire. Les sciences humaines ne les avaient pas attendus pour s'en saisir. De la sociologie à la psychologie en passant par l'anthropologie, l'histoire ou la science politique, les réflexions autour du concept d'identité ont nourri des interrogations sur des objets culturels, sociaux et politiques multiples et variés : ethnies, nations, religions, institutions, mouvements sociaux ou politiques, etc.

Les régions françaises ne sont pas restées à l'écart de cet ample questionnement. L'identité régionale a été érigée en enjeu du succès ou de l'échec à venir de la politique de régionalisation : on s'interroge de manière récurrente quant à l'unité, la cohérence, la cohésion de telle ou telle région. Les exécutifs régionaux, ainsi qu'en témoignent les campagnes de communication sur l'image des régions ou les ouvrages publiés par certains Présidents de Conseil régional¹, se

1. Pour un échantillon des campagnes de communication, voir Benoit (J.M.) et Benoit (P.) *La décentralisation à l'affiche*, Paris, Nathan Agora, IPSOS, 1989. Quelques ouvrages symptomatiques du souci identitaire des Présidents : Baur (C.), *Sacrée Picardie*, Martelle Editions, 1991 ; Raffarin (J.-P.), *Poitou-Charentes, l'avenir a ses racines*, Poitiers, Projets, 1986 ;

sont très tôt fixé pour objectif de favoriser l'émergence des identités régionales.

Cette «quête identitaire» ne saurait d'ailleurs souffrir le moindre procès en illégitimité, bien au contraire. L'article 59 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, sous le titre «Des droits et libertés des régions», déclare en effet que le Conseil régional «a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes». Or pour préserver une identité, encore faut-il qu'elle existe... Le législateur a donc lui-même posé les termes d'une interrogation quant à l'identité des régions, pourtant territorialement définies dans une perspective strictement fonctionnelle d'optimisation de l'action de l'Etat Reconstructeur des années cinquante.

On ne peut s'interroger sur la reconnaissance par les Français de l'identité régionale en faisant l'économie d'une réflexion sur les implications des modèles identitaires qui leur sont proposés. Si, comme le note Yves Meny², «en dépit de son historicité, le problème d'identité est probablement l'un des problèmes les plus importants de l'époque moderne», encore faut-il s'entendre sur la définition du concept d'identité. En effet, à être trop souvent utilisé, le terme peut perdre sa consistance. Denis-Constant Martin souligne à cet égard qu'il est devenu un «passe-partout de la description politique», d'où un «effritement de ses qualités discriminantes», et «qu'à l'utiliser ainsi pour ouvrir toutes les portes du monde actuel, on risque de ne pénétrer que dans des pièces uniformément vides»³. Il est par conséquent nécessaire de «retourner aux sources», en commençant par la première d'entre elles : le dictionnaire... Le dictionnaire encyclopédique Larousse définit l'identité comme «un caractère permanent et fondamental de quelqu'un, d'un groupe, qui fait son individualité, sa singularité, qui la différencie des autres et permet qu'il se reconnaisse comme tel».

Cette définition souligne tout d'abord le caractère indifféremment individuel ou collectif de l'identité. L'identité, qui naît dans la confrontation de l'individu aux autres, renvoie au champ théorique où s'articule l'individuel et le collectif. L'intérêt du concept est donc de dépasser l'opposition entre ces deux pôles.

(suite note 1) Giraud (M.), *Notre Ile-de-France, Région capitale*, Paris, J.-C. Lattès, 1985. On pourra consulter également les actes du colloque « Autour de l'idée bourguignonne », organisé par la Région Bourgogne les 2 et 3 décembre 1989.

2. Meny (Y.), «Crises, régions et modernisation de l'Etat», *Pouvoirs - Régions*, n°19, 1981, PUF.

3. Martin (D.-C.), «Le choix d'identité», *Revue française de Science Politique*, vol.42, n°4, août 1992.

Apparaît ensuite la coexistence explicite du *même* et de la *différence* comme fondement du concept : le *même* défini comme une singularité partagée, une individualité couplée à un ensemble de caractères communs ; la *différence* qui naît de la présence d'autrui, cet autrui dont on ne partage pas la singularité et dont on cherche à se distinguer d'une manière ou d'une autre. L'identité ne vaut en effet que par sa coexistence avec l'altérité dont elle est en quelque sorte «la soeur jumelle» théorique. Et dès lors, c'est bien la question fondamentale, indissociablement anthropologique et politique, du rapport aux autres et au monde qui est en jeu lorsque l'on parle d'identité : l'identité dit le positionnement dans le monde social et fixe les conditions de l'existence politique. Consciente ou non, elle informe - au sens étymologique du mot : «donner une forme» - la globalité du rapport au monde des individus ou des groupes⁴.

L'émergence d'une identité régionale implique dans ces conditions que les éléments constitutifs d'une communauté de vie, de pensée, voire d'intérêts fondés sur l'appartenance à un même territoire, constituent les facteurs décisifs de la production des attitudes et des opinions, ou pour le moins plus discriminants que les singularités socio-économiques ou politiques qui définissent les individus et les groupes hors de toute référence à l'espace dans lequel ils s'inscrivent.

Reste un dernier élément de la définition donnée par le Larousse : l'inscription dans la durée du caractère qui fonde la singularité. Cette idée de permanence associée à l'identité peut être discutée. Cette exigence indiquerait que l'identité a nécessairement quelque chose à voir avec la tradition définie comme «une sorte de savoir-vivre en commun accumulé par le passé et dont le présent hérite», selon la définition posée par Odile Rudelle de la tradition républicaine⁵. Cette référence à l'enracinement dans un passé commun paraît à ce point indispensable aux exécutifs régionaux pour fonder l'identité régionale qu'on retrouve sans cesse cette préoccupation dans les actions de communication qu'ils entreprennent. La quête identitaire passe souvent par un «réinvestissement généalogique de l'identité provinciale», selon l'expression

4. Le couple identité/altérité apparaît d'ailleurs comme le fondement du politique chez plusieurs penseurs politiques. Notamment chez Carl Schmitt, qui établit «la distinction ami/ennemi comme critère du politique» (*La notion de politique*, Paris, Flammarion, 1992), hors de toute connotation morale des termes d'ami et d'ennemi : «Qui puis-je reconnaître enfin comme mon ennemi ? Manifestement celui-là seul qui me met en question. En tant que je le reconnais comme mon ennemi, je reconnais qu'il me met en question. Mais qui peut véritablement me mettre en question ? Il n'y a que moi-même. Ou encore mon frère. C'est cela. L'autre est mon frère. L'autre se trouve être mon frère, et mon frère se trouve être mon ennemi. [...] L'ennemi est la figure de ma propre question» [dans *Ex Captivitate Salus*, cité par Freund (J.) dans sa préface à l'édition citée de *La notion de politique*]. De même la phénoménologie existentielle, notamment sous la plume de Jean-Paul Sartre, nous rappelle la valeur constitutive du rapport à l'autre : «S'il y a un autre, quel qu'il soit, où qu'il soit, quels que soient ses rapports avec moi, sans même qu'il agisse autrement sur moi que par le pur surgissement de son être, j'ai un dehors, j'ai une nature ; ma chute originelle c'est l'existence de l'autre» (*L'être et le néant*, Paris, Gallimard, rééd. 1968).

5. Rudelle (O.), «La tradition républicaine», *Pouvoirs*, La tradition politique, n°42, 1987, P.U.F.

de Raphaël Draï⁶, qui vise à sensibiliser le citoyen ou à éveiller en lui ce précieux sentiment d'appartenance à un « déjà-là » communautaire.

Mais cette légitimation par le passé est-elle une condition *sine qua non* de la reconnaissance d'une identité ? On peut en discuter en reprenant la comparaison volontairement choisie avec l'identité républicaine. Claude Nicolet a démontré, à propos de la République, qu'elle avait été une *idée* bien avant d'être une réalité puis une tradition reconnue⁷. C'est dans la volonté d'une rupture avec le passé et dans la promotion de principes nouveaux — Progrès, Espoir, Raison — que s'est forgée, au XIXe siècle, l'identité républicaine. Elle s'est progressivement formée dans et par l'action générant un consensus politique. Ce modèle identitaire fondé sur une dynamique de l'action et de l'adhésion de plus en plus large du corps social doit être considéré comme un modèle alternatif du précédent remettant en cause l'association trop systématique de l'idée d'immutabilité aux phénomènes identitaires. Chacun de ces deux modèles sera successivement discuté du point de vue de l'adhésion de l'opinion à l'identité régionale telle qu'elle ressort des enquêtes menées par l'Observatoire interrégional du politique dans les régions françaises depuis 1985.

I - LE MODÈLE DU « RÉINVESTISSEMENT GÉNÉALOGIQUE »

Ce modèle, qui n'admet d'identité qu'enracinée dans une histoire et des traditions multi-séculaires, conduit le plus souvent à une impasse lorsqu'on l'applique aux régions françaises, découpées dans une perspective économique et non historique, et qui, « comparées aux départements et aux communes, sont encore des *jeunes filles* », selon l'expression d'Alain Lancelot⁸.

A) *Le handicap territorial*

La question de la définition territoriale des régions et de leur dénomination constitue un point central de la discussion de ce modèle identitaire. Pour les adversaires des régions, comme pour certains de leurs partisans, le caractère artificiel du découpage réalisé par l'Etat Constructeur des années cinquante est producteur d'un « déficit identitaire » qui compromet leur avenir. La Normandie coupée en deux, la Bretagne privée de Nantes, la Vendée séparée du Poitou lui-même rattaché aux Charentes... Sans compter les nombreuses régions créées de toutes pièces : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Picardie, Pays de Loire, Rhône-Alpes, Centre... D'où la conclusion que les régions ne sauraient être titulaires d'une identité, mises à part les quelques privilégiées - la Corse, l'Alsace, l'Auvergne, la Bretagne ou la

6. Draï (R.), « L'identité régionale : ses fondements historiques et culturels », 1972-1982-1992, *deux décennies de régionalisation*, actes du colloque OIP-Picardie, oct. 1991.

7. Nicolet (C.), *L'idée républicaine en France*, Paris, Gallimard, 1982.

8. Lancelot (A.), 1972-1982-1992, *deux décennies de régionalisation*, op.cit.

Lorraine - qui pourtant n'échappent pas complètement à une contestation de leur définition territoriale. Ainsi découpées, elles n'ont pas de « racines », pas de spécificité, pas d'histoire, et sans cela, ont peu de chances de générer un sentiment d'appartenance auprès de leurs habitants : les régions françaises ne sont pas des « communautés de destin » et ne sont pas prêtes de le devenir...

Avant de se demander si cette construction artificielle constitue pour l'opinion un obstacle insurmontable au sentiment d'appartenance régionale, on peut déjà discuter de l'existence concernant les régions, de fondements territoriaux dotés d'une réalité historique indiscutable et conférant de ce fait une identité certaine aux régions. S'interrogeant sur la région en tant que lieu de mémoire⁹, l'historien Jacques Revel soutient en effet que la mémoire de la région « évoque une réalité historique et spatiale qui semble à tout moment se dissoudre sous le regard ». Même sous l'Ancien Régime, « en multipliant les appartenances, [l'organisation du royaume] n'a sans doute pas rendu évident ni aisé le rapport, pour nous si familier, entre la conscience d'un particularisme et l'identification d'un espace régional ». La définition territoriale des provinces est restée jusqu'au bout indécise, et aucune de ces fameuses « provinces d'Ancien Régime » souvent évoquées, pas même la Bretagne¹⁰, ne se caractérisait par une « conscience de soi » même embryonnaire. Jacques Revel montre comment « en affirmant ainsi [avec l'article 10 du décret du 11 août 1789 abolissant « les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants »] la priorité absolue de l'unité nationale et en se donnant les moyens légaux de la réaliser, la Révolution « invente » le problème régional, [...] et en fait potentiellement un obstacle incontournable ». Dès lors, l'idée régionale ne sera bien souvent qu'une construction théorique d'opposants à la centralisation jacobine ou à la Révolution tout entière¹¹.

Invoquer le non respect des découpages ancestraux ne permet donc pas de disqualifier valablement la « quête identitaire » des régions. De fait, les enquêtes menées par l'O.I.P montrent clairement que ni le nombre des régions, ni leur définition territoriale, ni leur dénomination ne constituent un problème aux yeux des Français. Interrogés en 1991 sur l'opportunité du redécoupage des régions actuelles (O.I.P/SOFRES pour la région Picardie), 78% des Français considèrent qu'il faut « maintenir tel quel le nombre des régions »¹². Aujourd'hui plus de six Français sur dix connaissent le nom de leur région. Le côté artificiel du découpage comme du nom n'a jamais constitué un obstacle de principe à l'identification de la région : dès 1985, sept habitants sur dix de Midi-Pyrénées peuvent citer spontanément le nom de leur région. Si Provence-Alpes-Côte d'Azur a souffert il y a neuf ans d'un déficit de

9. Revel (J.), « Région », in Nora (P.) (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 3, vol. 1, Paris, Gallimard, 1993.

10. Voir à ce sujet l'article de Bertho (C.), « L'invention de la Bretagne, genèse sociale d'un stéréotype », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°35, 1980, p. 45-62.

11. Voir à ce sujet Rossi Landi (G.), « Région », in *Histoire des droits en France*, Sirinelli ed., tome 3, Gallimard, 1992.

12. Enquête O.I.P/SOFRES pour la région Picardie.

mémorisation - à peine plus d'un quart de ses habitants pouvaient citer le nom de la région en 1985 -, cet handicap a été très largement surmonté puisque le nom de la région est connu aujourd'hui de plus d'un habitant sur deux (enquêtes OIP/Conseils régionaux). En clair, l'absence de référence à l'histoire et à la culture ne constitue pas un obstacle insurmontable à l'identification du territoire. Ceci vient confirmer les rapports entre culture et identité mis au jour par Carmel Camilleri : loin d'être une condition nécessaire et suffisante de l'identité, la culture n'a qu'un « rôle facilitateur » de par sa qualité de « déjà-là ». Elle permet certes à l'individu qui l'adopte comme référent de satisfaire son besoin identitaire « aux moindres frais », mais elle n'est pas indispensable à toute identité¹³.

B) La concurrence des autres collectivités

Une autre objection récurrente à la formation de l'identité régionale selon ce modèle repose sur la concurrence que les autres collectivités territoriales, plusieurs fois centenaires, font subir à la « jeune » région. En effet, si l'on veut parler d'identité régionale, alors il faut aussi démontrer sa singularité par rapport à d'autres identités concurrentes : la commune et le département¹⁴. Or comme le montre Raphaël Draï¹⁵, la commune bénéficie d'au moins deux avantages. Lieu de naissance physique et administrative des citoyens, elle est à ce titre « *le lieu de l'identité première, tangible, charnelle, avec toute l'affectivité qui s'y attache* ». Et c'est de surcroît dans la commune que s'effectue la socialisation première par le biais notamment de la famille et de la première scolarisation.

Le département jouit également d'un avantage évident sur la région : sa naissance est « charismatique », toujours selon Raphaël Draï, parce que décidée par la Révolution française. Pour certains observateurs, cette prestigieuse inscription dans l'histoire alliée à deux siècles d'existence feront toujours la différence¹⁶.

Enfin, le partage des compétences, qui fait de la région une collectivité de mission chargée de préparer l'avenir (construction et rénovation des lycées, formation, aménagement du territoire, aides aux entreprises) et charge les départements et communes de tout ce qui touche plus directement à la gestion de la vie quotidienne des citoyens (urbanisme, aménagement rural, action sanitaire et sociale), semble venir conforter l'avantage de ces deux dernières collectivités : il leur confère une visibilité sociale plus nette que celle dont peut

13. Camilleri (C.), « Rencontre des cultures et avatars identitaires », *Projet, Espace local, espace mondial*, n°235, automne 1993.

14. La loi de 1982 ne dit-elle pas que le Conseil régional peut certes oeuvrer à la préservation de l'identité de la région, mais uniquement « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » ?

15. Draï (R.), « L'identité régionale, ses fondements historiques et culturels », *op.cit.*

16. Roncayolo (M.), « Le département », *Les lieux de mémoire*, Nora (P.), tome 3, vol.1, *op.cit.*

espérer bénéficier la région plus éloignée du citoyen, et moins identifiable pour lui car elle ne tient pas de guichet... A l'absurdité du découpage s'ajouterait donc l'abstraction des compétences empêchant la région d'acquérir un ancrage social indispensable à la constitution d'une identité.

Or les enquêtes de l'OIP montrent que, malgré ces handicaps, les régions sont en train d'établir visibilité et légitimité. Le critère de proximité n'est pas décisif. Près des deux tiers des Français (63%) considèrent d'ailleurs leur région comme «quelque chose de proche» plutôt que «quelque chose de lointain» (33%). Ce sentiment dominant de proximité tranche avec l'éloignement ressenti à propos de l'Etat jugé, dans le même sondage, lointain par 74% des personnes interrogées, et proche par seulement 22%. Il reste cependant moins massif que celui exprimé à l'égard du département (74%) et de la commune (90%) (OIP/SOFRES/Picardie 1991). Certes la région ne peut rivaliser avec cette dernière en termes de lien identitaire dans le registre de l'affectif, pas plus qu'elle ne peut concurrencer la France dans le registre du symbolique : en 1992 (OIP/Conseils régionaux), 13% des personnes interrogées avaient le sentiment d'appartenir à leur région quand 42% désignaient leur commune, 33% la France, et il est vrai seulement 9% leur département. Depuis 1985, le sentiment d'appartenance régional ne s'est d'ailleurs guère amélioré (Tableau 1). Mais dans le registre du rationnel, la rivalité identitaire entre ces deux collectivités «intermédiaires» que sont le département et la région est progressivement tranchée en faveur de cette dernière : en 1985, les Français hésitaient encore entre la région et le département comme collectivité la plus à même de s'affirmer dans le futur ; en 1993, c'est à une très large majorité - 70% contre 21% - qu'ils désignent la région dans les enquêtes de l'OIP comme «l'unité politique et administrative de l'avenir», de préférence au département. Ce pronostic doit être rapproché du fait que les deux tiers des Français considèrent que leur région oeuvre pour le développement régional (OIP/SOFRES/Picardie 1991) et que 60% souhaitent que la politique de régionalisation soit encore développée (OIP/Conseils régionaux 1993).

Ainsi, le modèle du «réinvestissement généalogique» qui considère les fondements historiques et culturels des régions comme les critères incontournables et indépassables de l'identité régionale, ne se révèle pas totalement adapté. D'une part parce que la plupart des régions ne disposent effectivement pas d'une profondeur historique évidente, qui fasse sens de manière immédiate. D'autre part parce que cette absence de racines ne constitue en rien un obstacle à l'identification de la région par les citoyens ainsi qu'à leur attachement à la régionalisation.

II - LE MODÈLE DE LA DYNAMIQUE IDENTITAIRE

A la lumière de la réflexion à la fois théorique et empirique menée ces dernières années sur le thème de l'identité¹⁷, cette dernière peut être considérée comme le centre de gravité d'un jeu de forces antagonistes dont les couples structurant sont les suivants : permanence/dynamisme, unité/multidimensionnalité, mêmeté/altérité.

Une modélisation théorique de l'identité tendra par conséquent naturellement à privilégier l'un ou l'autre des aspects de ces différents antagonismes, en fonction de l'objet à étudier. Le modèle de la dynamique identitaire opposera à une certaine permanence l'évident dynamisme interactionniste de tout phénomène identitaire et à l'univocité la multidimensionnalité dialogique de ces mêmes phénomènes. En effet, pour préserver l'un des intérêts majeurs du concept d'identité, à savoir le fait qu'il soit le lieu théorique d'une articulation entre individuel et collectif, il faut réintroduire la subjectivité de l'individu stratège, capable de dire son identité alors qu'il est sans cesse confronté à la pluralité de l'offre identitaire et à l'altérité avec laquelle il est de facto en perpétuelle négociation. Il ne s'agit pas ici de nier le besoin ontologique d'une continuité et donc d'une certaine permanence identifiée par la psychologie, mais plutôt, avec Carmel Camilleri, d'opposer une «*constance dialectique*» (qui intègre la nouveauté et la pluralité de l'offre) à une «*constance mécanique*» (qui ne serait qu'une infinie reproduction à l'identique)¹⁸, un «*syncrétisme stratégique*»¹⁹, à un statisme identitaire pur et simple.

Dès lors, l'identité n'est plus une substance immuable fonctionnant à la manière d'un absolu transcendant, mais plutôt un ensemble de processus, un «*unitas multiplex*»²⁰, une construction toujours inachevée au sein de laquelle de multiples logiques peuvent cohabiter, ce qui introduit la notion de «choix d'identité» qu'évoque Denis-Constant Martin²¹ : choix de mobiliser tel ou tel réseau d'identifications et d'appartenances dans telle ou telle situation qui s'offre à moi. L'identité ne relève plus exclusivement d'une investigation savante portant sur sa réalité historique et culturelle, mais résulte de stratégies volontaristes d'auto-qualification des individus, elles-mêmes dépendantes des qualifications produites par les autres : «*La construction et la qualification de l'identité résultent [...] d'un mécanisme dialogique : la définition de*

17. Voir notamment, pour une synthèse de cette réflexion, l'ouvrage collectif *Stratégies identitaires* [Camilleri (C.), Kastersztein (J.), Lipiansky (E.-M.), Malewska-Peyre (H.), Taboada-Leonetti (I.), Vasquez (A.)], Paris, P.U.F, 1990, ainsi que l'article déjà cité de Martin (D.-C.), «Le choix d'identité», *op. cit.* L'approche théorique de l'identité ici présentée s'inspire largement de ces travaux.

18. Camilleri (C.), «Rencontre des cultures et avatars identitaires.», *op. cit.*

19. Selon l'expression forgée par Christophe Jaffrelot, à propos du nationalisme hindou. Voir son article : «Le syncrétisme stratégique et la construction de l'identité nationaliste hindoue», *Revue Française de Science Politique*, vol. 4, n° 4, août 1992.

20. Selon l'expression d'Edgar Morin, s'interrogeant quant à l'identité européenne, dans *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1990.

21. Martin (D.-C.), «Le choix d'identité.», *op. cit.*

Soi par rapport à l'Autre est indissociable de la définition de Soi par les Autres, étant bien entendu qu'endo-définitions et exo-définitions sont mouvantes et qu'il peut exister différentes exo-définitions d'un même groupe. [...] On est toujours partie à la vie de l'Autre, puisqu'on peut devenir Autre et qu'on est toujours identiquement l'Autre d'un Autre»²².

Ainsi mis en évidence, le jeu des qualifications mutuelles et des auto-qualifications est inséparable des rapports et des stratégies de pouvoir et de domination. L'identité, tout comme la culture avec laquelle elle a partie liée, est bel et bien essentiellement politique, i.e. politique dans son essence même²³. Mais surtout, ce modèle d'identité paraît mieux adapté à l'objet régional et à sa relative nouveauté. Relevant d'une approche qui met l'accent sur le dynamisme, l'interactionnisme, il légitime l'idée d'une construction volontariste de l'identité régionale par les responsables régionaux et les citoyens, construction volontariste dont ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclues les références historiques et/ou culturelles. Elles s'intègrent à un discours identitaire plus vaste s'appuyant notamment sur la mise en valeur des politiques régionales et visant à convertir l'attachement des citoyens en une implication plus concrète, en un sentiment d'appartenance dépassant les conditions socio-économiques et les préférences politiques. C'est bien de l'identité dans et par l'action politique évoquée plus haut au sujet de la République qu'il s'agit ici. La métamorphose de l'idée régionale, qui bénéficie de l'assentiment massif des Français, en une identité régionale, dépend par conséquent étroitement des stratégies adoptées par les acteurs régionaux, de leur capacité à «transformer l'essai» en suscitant l'adhésion des citoyens.

A) La visibilité recherchée et obtenue

Les préoccupations d'ordre identitaire des exécutifs régionaux se manifestent par des mutations importantes des modes de production de leur communication. On assiste dans bon nombre de régions à une spécialisation de la communication institutionnelle souvent érigée en direction à part entière, dotée d'un budget propre, dirigée par des professionnels de la communication parfois placés sous l'autorité directe du Président de région ou de ses collaborateurs, plutôt que du Directeur Général des Services. Ces efforts de professionnalisation et de rationalisation de la production des messages institutionnels ont à l'évidence porté leurs fruits. Les enquêtes de l'OIP montrent que la satisfaction à l'égard de l'information sur les activités du Conseil régional s'est notablement accrue en l'espace de neuf ans. En 1986, un tiers des régionaux se déclaraient satisfaits de l'information dispensée par leur région, ils sont désormais 43% en 1993, et cette satisfaction est largement majoritaire parmi les cadres moyens et supérieurs. Second indicateur des efforts de visibilité fructueux réalisés par les acteurs régionaux, la presse insti-

22. Martin (D.-C.), «Le choix d'identité.», *op. cit.*

23. Voir Badie (B.), *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992 (en particulier les pages de conclusions).

tutionnelle est aujourd'hui aussi souvent utilisée pour s'informer des activités du Conseil régional que la télévision, et son score d'utilisation (22%) a plus que doublé par rapport à 1986. Il se rapproche aujourd'hui de celui de la presse régionale (29%). Dans les régions où la presse régionale est éclatée en plusieurs supports concurrents - Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, Ile de France, Champagne-Ardenne -, les publications des Conseils régionaux sont les vecteurs d'information le plus souvent choisis en 1993. Pour montrer le chemin parcouru en neuf ans, on citera l'exemple de la Picardie dont 10% d'habitants s'informaient prioritairement à l'aide de la presse institutionnelle en 1986, alors qu'ils sont 45% aujourd'hui. Autant dire que les stratégies volontaristes des acteurs régionaux pour construire une offre identitaire spécifique à la région sont perçues par les habitants. Sont-elles pour autant reconnues, provoquent-elles en retour ce que l'on pourrait appeler «un frémissement identitaire» ?

B) Les signes d'un «frémissement identitaire»

En raison de la crise de l'Etat «*instituteur de l'économie et du social*», selon l'expression de Pierre Rosanvallon²⁴, le discours identitaire des exécutifs régionaux s'inscrit dans un contexte favorable à la redistribution des allégeances. Ceci d'autant plus que cette crise se traduit par un sentiment très net d'éloignement de l'Etat (Tableau 2).

Avec les lois de décentralisation de 1982, l'Etat reconnaît que le territoire national n'est plus l'unique et indivisible cadre de formalisation des allégeances individuelles et concrétise, par les transferts de compétences opérés et l'élection au suffrage universel des Conseils régionaux, des espaces publics géographiquement différenciés. Le choix décentralisateur de l'Etat vient à point pour encourager le goût des Français pour le local et les politiques de proximité en période de crise économique. Si les enquêtes successives de l'OIP révèlent un véritable «*plébiscite des régions*», selon l'expression d'Annick Percheron²⁵, c'est que la région tend à apparaître au plus grand nombre comme l'ultime recours pour lutter contre le drame majeur de notre société : le chômage. Déçus par les actions successives de l'Etat en faveur de l'emploi, les Français, et tout spécialement les couches sociales les plus fragilisées par la crise, attendent de la région davantage de prise en charge de leurs préoccupations immédiates. Contrairement à ce qu'on observait il y a quelques années, les enquêtes de l'O.I.P montrent que l'on souhaite moins une extension «*tous azimuts*» des pouvoirs de la région qu'un recentrage autour d'actions susceptibles de mettre en échec le chômage : formation professionnelle, aide aux entreprises, pouvoir accru en matière de lycées et d'universités sont les attentes prioritairement exprimées en 1993 par plus de sept régionaux sur dix. Cette demande de recentrage est générale. Elle concerne tous les groupes

24. Rosanvallon (P.), *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

25. Percheron (A.), «*L'opinion et la décentralisation ou la décentralisation approuvée*», *Pouvoirs, La décentralisation*, 1992.

sociaux et l'ensemble des familles politiques. Tout porte à croire que, compte-tenu des défaillances de l'Etat-providence, une conception de la « région-providence » est en train de s'affirmer dans l'opinion publique, celle d'une région qui a un devoir de solidarité avec les autres collectivités locales en charge d'améliorer l'environnement immédiat des habitants. Ainsi en 1993, 60% des personnes interrogées par l'OIP estiment que leur région devrait en priorité aider les communes et les départements à réaliser leurs projets, quand seulement 32% considèrent qu'elle devrait s'occuper d'abord de ses propres projets.

Cette conception d'une « région-providence », sur laquelle on transfère des espoirs déçus par l'Etat, se fonde sur le fort capital de confiance dont bénéficie la région. Si l'optimisme à l'égard de l'avenir de la France est soumis aux aléas de la conjoncture économique et dépend du point de vue politique où l'on se place, si l'Europe polarise un nombre croissant d'inquiétudes, l'avenir régional est lui toujours envisagé, relativement aux autres, avec plus d'optimisme : en mai 1993, 53% des personnes interrogées se déclarent confiantes dans l'avenir de leur région, quand la confiance dans l'avenir de la France n'est que de 45% et celle en faveur de l'Europe de 40%. La région constitue bien le cadre de proximité dans lequel on place le plus d'espoir.

Confiance et crédibilité découlent-elles uniquement de l'image de « modérnit fonctionnelle » de la région susceptible de résoudre les problèmes de la vie quotidienne de ses habitants et de construire l'avenir ? La dernière enquête de l'OIP donne à penser que le lien qui s'instaure entre les régions et leurs administrés n'est pas de nature exclusivement fonctionnelle. Invités à choisir entre cinq définitions celle qui évoque pour eux le mieux leur région, un quart seulement des personnes interrogées la désignent comme « un lieu de développement économique », quand un tiers la définit comme « une communauté humaine et culturelle », un cinquième comme « un territoire ». Seules de faibles minorités la définissent comme « une administration » ou « un lieu de débat politique » (Tableau 3). Ces représentations éclatées renvoient bien à un modèle identitaire fondé sur la pluralité des systèmes de référence, où dominent deux polarisations complémentaires : l'une affective, évoquant un socle de valeurs et d'usages communs, l'autre rationnelle, relevant de la justification économique. Le fait que la composante affective humaine et culturelle soit surtout évoquée par les jeunes (39%) indiquerait que des mécanismes d'appropriation de la région sur le mode affectif sont en train de naître et que le pari régional peut être gagné par ceux qui seront amenés à prendre la relève.

Mais pour conclure que le processus d'émergence d'une identité régionale est bien engagé, il reste à examiner un dernier élément nécessaire à sa consolidation : une mobilisation citoyenne nécessaire à la construction d'un espace public régional où seraient débattues les modalités du vivre ensemble régional, de la *res publica* régionale. Or les enquêtes de l'OIP montrent le faible désir d'implication personnelle des Français dans les affaires de leur région. La question posée dans l'enquête OIP/SOFRES/Picardie de 1991 est, à cet égard, révélatrice. Le sentiment dominant, partagé par un Français sur deux, est qu'il ne peut jouer aucun rôle pour le développement de sa région, un tiers des

personnes interrogées évoque l'éventualité d'une implication personnelle, 10% seulement sont convaincus qu'ils ont «sûrement un rôle à jouer» (Tableau 4).

Cette attitude majoritaire de «citoyen passif» à l'égard de la région est sans aucun doute à mettre en relation avec l'inexistence d'un débat politique régional, l'absence d'enjeux véritablement régionaux perceptibles par les citoyens. Le débat politique ne s'inscrit pas pour les Français dans le cadre régional. On a noté plus haut que de toutes les définitions de la région proposées aux personnes interrogées par l'OIP en 1993, le «lieu de débat politique» était la moins souvent choisie (5%), et ceci quelle que soit la région de résidence. Plusieurs explications peuvent être avancées.

La première tient aux modalités de l'élection du Conseil régional. L'élection régionale n'est en aucune manière l'occasion d'émergence d'enjeux proprement régionaux. Le choix du département comme circonscription électorale empêche de toute évidence la prise de conscience de problématiques régionales au moment de l'élection. A ceci s'ajoute la prégnance du système de parti national : le scrutin de liste proportionnel assure en effet l'emprise des grands partis sur la désignation des candidats, et entraîne la reproduction plus ou moins régionalisée des débats partisans nationaux. Ceci d'autant plus facilement que les élections régionales de 1986 comme de 1992 ont été, par la force des circonstances, dominées par des enjeux politiques nationaux. En 1986, les élections régionales avaient lieu en même temps que des élections législatives, à fort enjeu politique - le renversement de la majorité présidentielle -, d'où la partielle, sinon totale, occultation des enjeux régionaux. En 1992, les élections régionales, cette fois-ci couplées avec des élections cantonales, faisaient figure «d'élections intermédiaires»²⁶, donnant aux électeurs l'occasion d'exprimer leur mécontentement - pour ceux de l'opposition - ou leur déception - pour ceux de la majorité - à l'égard des gouvernants socialistes, les enjeux régionaux étant, là encore, quasi-invisibles.

Ce système de contrainte électorale défavorable à l'émergence d'un espace politique proprement régional est renforcé par les réglementations touchant le cumul des mandats adoptées en 1985. Elles ont en effet pour conséquence un *turn-over* non négligeable du personnel politique régional au gré des autres échéances électorales facilité par le scrutin de liste, qui nuit lui aussi à l'instauration d'un lien durable entre gouvernants et gouvernés au niveau régional.

On peut de plus s'interroger quant à la reproduction au niveau local du modèle institutionnel de la démocratie représentative, qui ne prévoit pas explicitement l'utilisation de pratiques de démocratie directe, notamment le référendum. Si la Loi du 6 février sur l'administration territoriale de la République constitue un premier pas dans cette direction, il apparaît que les règles de la démocratie représentative qui limitent l'exercice du débat politique aux travaux des séances plénières et des commissions du Conseil régional, n'aident en rien à la formation d'un espace public qui ne préexiste pas, et

26. Selon la définition de Jean-Luc Parodi.

ce d'autant plus que la presse régionale est rarement autre chose qu'un «*simple miroir institutionnel*»²⁷. L'initiative simultanée de deux régions, Picardie et Midi-Pyrénées, d'organiser une vaste consultation directe de leurs habitants sur les objectifs de la renégociation des contrats de plan Etat/région, montre l'intérêt que les exécutifs régionaux portent aujourd'hui à l'élargissement du débat public comme facteur de consolidation pour l'avenir de la régionalisation

* * *

Qu'entendre en définitive par identité régionales ? Toutes proportions gardées, on peut reprendre à propos de la région la réponse que Fernand Braudel proposait à cette même question posée à propos de la France : «*une sorte de superlatif*», une «*problématique centrale*»²⁸. Au terme de cette discussion, l'identité apparaît en effet comme un outil conceptuel au service d'une compréhension globale du fait régional, une compréhension qui lie entre elles les multiples questions posées par la régionalisation le plus souvent abordées séparément. Les rapports entre collectivités locales, l'action régionale, la perception de la région par l'opinion, les stratégies de communication des Conseils régionaux, les problèmes de la démocratie locale, les rapports région/Etat, le rapport à l'Histoire sont autant d'éléments en étroite interaction qui interviennent simultanément dans la constitution des identités régionales. En conséquence, l'identité doit être considérée comme un concept évaluatif de la mise en oeuvre de la régionalisation dans son ensemble. Appelant une approche synthétique, elle permet réellement de mesurer quelles sont les effets politiques de la réforme que l'on ne doit pas hésiter à qualifier, avec Bruno Rémond, de «*révolution copernicienne*»²⁹.

27. Mény (Y.), «La République des fiefs», *op. cit.*

28. Braudel (F.), *L'identité de la France, Espace et Histoire*, Paris, Arthaud - Flammarion, 1986.

29. Rémond (B.) *La Région*, Paris, Montchrestien, 1993.

ANNEXES

Tableau 1 - L'évolution du sentiment d'appartenance : 1986-1992

Auquel de ces lieux avez-vous le sentiment d'appartenir avant tout ?

	1986	1992	Evolution 86-92
Commune	33%	42%	+ 9
France	45%	33%	- 12
Région	11%	13%	+ 2
Département	5%	9%	+ 4
NSP	6%	3%	- 3

Source : Enquêtes OIP/Conseils régionaux

Tableau 2 - L'évolution du sentiment de proximité à l'égard de l'Etat

Par rapport à vous, considérez-vous l'Etat comme quelque chose de proche ou plutôt comme quelque chose de lointain ?

	Avril 1970 SOFRES	Juin 1991	Evolution 70-91
Plutôt comme quelque chose de proche	41%	22%	- 19
Plutôt comme quelque chose de lointain	51%	74%	+ 23
NSP	8%	4%	- 4
	100%	100%	

Source : Enquêtes OIP/SOFRES pour la région Picardie, juin 1991

Tableau 3 - L'évocation de la région

En pensant à votre région, quel est, parmi les mots et expressions suivants, celui que vous paraît le mieux la définir ?

Une communauté humaine et culturelle	32%
Un lieu de développement économique	24%
Un territoire	20%
Une administration	11%
Un lieu de débat politique	5%
NSP	8%
	100%

Source : Enquête OIP/Conseils régionaux, mai 1993

Tableau 4 - L'implication personnelle

Avez-vous l'impression que, pour le développement de votre région, vous avez sûrement un rôle à jouer, vous pourriez avoir un rôle à jouer ou vous ne pouvez jouer aucun rôle ?

Vous avez sûrement un rôle à jouer	10%
Vous pourriez avoir un rôle à jouer	34%
Vous ne pouvez jouer aucun rôle	52%
NSP	4%
	100%

Source : Enquête OIP/SOFRES pour la région Picardie, juin 1991