

LA REFORME REGIONALE

PAR

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université d'Amiens

La nouvelle réforme régionale, qui s'insère dans une réorganisation d'ensemble du système d'administration territoriale, ne constitue pas une surprise : non seulement elle figurait depuis longtemps au programme des partis de gauche, mais encore elle traduit l'évolution des représentations relatives à la région et des comportements des principaux acteurs. Alors que jusqu'en 1972 la région, simple relais administratif, était considérée avec méfiance par les élus et avec indifférence par les administrés, la mutation de ses structures et l'élargissement de ses compétences lui ont donné une indiscutable assise¹ ; et une forte pression s'exerçait à la base en faveur du renforcement de l'institution régionale. Paradoxalement, c'était le pouvoir central, pourtant à l'origine de la création des régions, qui s'efforçait de freiner leur expansion. Ce renversement des perspectives et cette réévaluation des positions face à la région montre que l'enjeu régional s'était, depuis 1972, sensiblement déplacé : point d'aboutissement d'une conception de la construction régionale qui avait prévalu depuis qu'en 1955 avaient été mises en place les circonscriptions d'action régionale, la loi du 5 juillet 1972 constitue aussi le point de départ d'une dynamique nouvelle aboutissant à transformer profondément la nature même du fait régional.

1. En ce sens J.-A. Mazères (« Région, régionalisme, régionalisation », in *La Région en question*, Cahiers IFSA n° 17, Cujas 1978, p. 26) constate que la Région « hier encore imprégnée d'un parfum passéiste » est aujourd'hui considérée très largement « comme une nécessité des temps modernes ».

Alfred Sabon : 26



Située à l'intersection de projets hétérogènes et au confluent de stratégies contradictoires, la question régionale est formulée en termes très différents selon qu'elle est posée à partir du centre ou à partir de la périphérie². Pour le pouvoir central, la création d'un échelon régional est un moyen d'accroître l'efficacité du dispositif de quadrillage territorial et d'améliorer le fonctionnement d'ensemble du système administratif ; vue de la périphérie au contraire, la région est un moyen de conforter, ou de reconquérir, une identité menacée, et de cristalliser une communauté d'aspirations. Alors que la « politique de régionalisation » décidée au centre exerce une attraction centripète en visant à une meilleure intégration nationale, la « revendication régionaliste », surgie des replis cachés de la périphérie, exerce une poussée centrifuge en se voulant porteuse de nouvelles solidarités. Cependant, entre les deux mouvements l'interaction est constante³ : de même que la pression régionaliste influe sur la politique de régionalisation, dans un sens négatif en la freinant ou dans un sens positif en l'accélégrant, la politique de régionalisation agit sur la conscience régionale, soit qu'elle l'atténue, soit qu'elle la renforce. De ce fait, régionalisation et régionalisme peuvent s'opposer et se neutraliser, mais aussi s'alimenter réciproquement par un véritable processus catalytique : né en réaction contre les excès de la centralisation, le régionalisme conduit à une régionalisation destinée à le canaliser mais qui, à son tour, peut contribuer par un effet pervers à accentuer les particularismes régionaux. Les conditions d'émergence de la question régionale ne sont donc pas indifférentes : l'émergence au centre, en termes de *régionalisation*, révèle l'inaptitude des structures administratives territoriales à assurer leur mission et à mobiliser la périphérie ; l'émergence à la périphérie, en termes de *régionalisme*, exprime une crise de l'identité nationale et la perturbation des mécanismes d'intégration collective⁴. Néanmoins, dans tous les cas, la question régionale ne reste pas localisée là où elle est apparue et sous les formes qu'on entend lui assigner : passant subrepticement d'un lieu à l'autre, elle est travaillée et reformulée dans des conditions qui excluent toute

2. J. Hayward, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, n° 19, 1981, p. 103. Sur la problématique centre/périphérie, voir mon étude : « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », in *Centre, périphérie, territoire*, PUF 1978.

3. J. et M. Dayriès, *La régionalisation*, PUF Coll. Que sais-je n° 1719, 1978.

4. Y. Mény (« Crises, régions et modernisation de l'Etat », *Pouvoirs* n° 19, 1981) montre bien que le développement du régionalisme ne fait que traduire la crise de l'Etat-Nation, qui peut prendre selon les cas et en suivant la grille d'analyse élaborée par Pye et Bender pour le développement, la forme d'une « crise d'identité », d'une « crise de légitimité » (substitution d'une identité régionale à l'identité nationale), d'une « crise de pénétration de la périphérie » (résistances locales à l'intégration), d'une « crise de participation » (demande de participation accrue) ou encore d'une « crise de distribution » (revendications économiques).

possibilité de maîtrise complète du processus par ses initiateurs. L'exemple français est à cet égard significatif : conçue essentiellement à l'origine dans un but de rationalisation administrative, la création d'un échelon régional a contribué à réactiver les particularismes laminés par l'entreprise unificatrice de l'Etat-Nation, ce qui a du même coup fait évoluer la politique de régionalisation dans des directions imprévues⁵.

A. — LA POLITIQUE DE REGIONALISATION

C'est un souci exclusif de modernisation administrative qui a présidé en France à la mise en place de circonscriptions d'action régionale. Sans doute l'idée régionale avait-elle été défendue encore au début du xx^e siècle par des courants politiques de droite et d'extrême-droite, hostiles à l'Etat républicain : mais ce régionalisme n'avait guère eu d'écho, et les initiateurs de la réforme régionale s'en démarquent totalement : il n'y a pas la moindre solution de continuité entre la régionalisation telle qu'ils la conçoivent et le régionalisme des nostalgiques des « provinces » de l'Ancien Régime. Quant à la possibilité de voir renaître des forces centrifuges à la faveur de la régionalisation, elle n'est même pas envisagée : après plusieurs siècles de centralisation, la France aurait acquis définitivement son unité.

1) L'objectif officiel des réformes de 1955, 1960 et surtout 1964 est de constituer *un nouvel espace administratif* permettant à l'Etat de mieux faire face aux responsabilités économiques qu'il est désormais tenu d'assumer et d'harmoniser l'activité des services administratifs locaux. Investi d'une fonction essentielle dans la vie économique, l'Etat doit disposer des relais territoriaux nécessaires pour l'informer et démultiplier son action : or, les collectivités locales traditionnelles, et notamment le département, sont incapables de tenir ce rôle, compte tenu de leurs dimensions trop exiguës et de leur faible compétence technique ; il faut donc créer des structures nouvelles capables de prendre en charge les problèmes de planification et d'aménagement. Par ailleurs, la création d'un échelon régional autorise la rationalisation des circonscriptions administratives ainsi qu'une certaine coordination horizontale destinée à briser le cloisonnement des services extérieurs.

Derrière ces objectifs se profile en réalité un projet plus global de transformation de la société française. La régionalisation est appelée en effet à provoquer la *modernisation* de structures sociales, économiques et politiques, restées jusqu'alors relativement stables : la constitution d'un espace administratif étendu doit concourir à briser les découpages, les compartimentages et les stratifications bloquant l'évolution de la

5. P. Grémion (*Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil 1976, p. 136) parle de « contre-effets inattendus ».

société française et interdisant l'innovation ; le mouvement de dé-territorialisation administrative est tout à la fois le reflet et le vecteur d'un processus de restructuration d'ensemble de l'espace social. Sur le plan économique d'abord, l'élargissement des circonscriptions administratives coïncide avec les impératifs du développement industriel, qui passe par la dé-localisation des activités de production et des hommes : les régions constituent les points d'appui et les supports d'une politique économique volontariste, définie et impulsée par l'État central ; et les ajustements périphériques des choix opérés au niveau national sont désormais négociés dans un cadre plus large, qui bouleverse les équilibres existants, modifie la consistance du tissu économique local et oblige les acteurs à infléchir leur stratégie en conséquence. Sur le plan politico-administratif, la régionalisation aboutit à la remise en cause du modèle classique d'articulation entre l'État et la société locale qui passait par le département⁶ : le système « de complexité et de dépendance »⁷ qui unissait, au niveau départemental, le préfet aux élus et faisait contrepoids à la centralisation, se trouve pris à revers et court-circuité du fait de l'apparition des régions ; récusant la médiation des notables, l'État entend s'appuyer sur de nouvelles élites, les « forces vives » qui émergent au niveau régional. L'organisation adoptée est la traduction de ces objectifs : circonscription administrative déconcentrée, la région est dominée par le préfet de région ; quant à la restructuration du système notabiliaire, elle est recherchée par l'institution en 1964 des CODER, au sein desquelles sont associés les élus et les représentants des forces socio-économiques régionales.

2) Cette politique de régionalisation n'atteindra que très partiellement ces objectifs, au point que certains ont pu parler purement et simplement d'échec⁸. Les circuits traditionnels de relations entre l'État et la société locale, loin de s'effondrer sous les coups de boutoir de la régionalisation, se maintiennent et se renforcent par la mobilisation du milieu local et la réactivation des liens de solidarité entre le préfet et les notables : non seulement le cadre départemental résiste, mais encore la région ne fait elle-même que se soumettre à la logique du « saupoudrage clientéliste du gouvernement départemental »⁹ et reproduire fidèlement le modèle classique d'inter-relations qui a été construit à ce niveau. Contrairement à l'attente de ses initiateurs, la régionalisation n'entraîne donc pas une modification substantielle des règles du jeu administratif local ; quant

6. Pour R. Dulong (*Les régions, l'État et la société locale*, PUF 1978, et notamment p. 117), l'émergence de la région traduit l'effondrement de l'ancien dispositif territorial d'hégémonie, qui était « fondé sur un cloisonnement relatif de l'espace social », l'État territorial démultipliant son action « le long des formes sociales locales ».

7. P. Grémion, « Régionalisation, régionalisme, municipalisation », *Le Débat*, n° 16, novembre 1981.

8. P. Tafani, « Echecs de la régionalisation et des contestations régionalistes 1960-1981 », *Hérodote*, n° 25, 1981, pp. 8 et ss.

9. P. Grémion, *Ibid.*

aux « forces vives », dont on avait souhaité l'émergence, elles ne parviennent pas davantage à casser le système notabiliaire, auquel elles finissent d'ailleurs le plus souvent par s'agréger.

Il reste que, si la politique de régionalisation n'a pas changé fondamentalement le type de rapports entre l'Etat et la société locale et bouleversé les réseaux existants, son effet n'a pas été pour autant négligeable : la modification des conditions d'élaboration et d'exécution de la politique économique est traduite par la régionalisation du plan, le développement de la planification régionale et la déconcentration des investissements ; de même la cohésion du tissu administratif local s'est trouvée indiscutablement renforcée. Mais surtout l'existence d'un échelon administratif régional va servir à cristalliser et à précipiter une série d'aspirations locales jusqu'alors diffuses, éparses et contradictoires¹⁰. Lancée par le pouvoir central dans un but de modernisation administrative et politique, l'idée régionale va être paradoxalement reprise et récupérée par la périphérie et devenir un moyen de défendre une identité menacée par la modernisation et de résister à l'emprise agressive de l'Etat.

3) La question régionale entre dès lors dans une *phase nouvelle*, dans la mesure où elle n'est plus l'apanage du centre mais commence à être travaillée et re-formulée à la périphérie. L'idée de « réforme régionale » recouvre désormais deux conceptions possibles : ou bien, il s'agit de mener à son terme la politique de régionalisation précédemment engagée, en levant les obstacles qui s'étaient opposés à son entière réussite ; ou bien, il s'agit de l'orienter dans des directions différentes, en cherchant cette fois à redéfinir le lien entre l'Etat et la société et à remodeler le système d'organisation territoriale par la prise en compte des spécificités régionales. *Le projet de 1969* se situe à mi-chemin entre ces deux conceptions, qu'il s'efforce d'articuler¹¹ ; mais il favorisait ainsi la conjonction des oppositions, qui explique le résultat négatif du référendum. Cet échec va entraîner un changement complet d'attitude du pouvoir central vis-à-vis de la question régionale. Le réformisme administratif, dont la régionalisation était une des traductions, est perçu comme comportant un risque sérieux de déstabilisation politique et sociale par le renforcement des tendances centrifuges : il s'agit d'éviter que des secousses plus graves n'ébranlent les fondements mêmes de la société française ; au lieu de développer les tensions il faut les atténuer, en s'appuyant sur les dispositifs de médiation politique et d'intégration sociale existants. La question régionale va donc être maniée avec une extrême circonspection et le souci de se concilier les notables.

10. V. Wright, « Questions d'un jacobin anglais aux régionalistes français, *Pouvoirs*, n° 19, 1981, p. 119.

11. Le général de Gaulle déclare à Lyon le 24 mars 1968 : « L'effort multi-séculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de la puissance de demain »

Cette orientation nouvelle, parfaitement exposée par G. Pompidou¹², est traduite dans la loi du 5 juillet 1972. Compromis prudent¹³, le texte se situe dans le fil de la politique de régionalisation menée avant 1969¹⁴, avec le correctif d'une démocratisation des structures¹⁵. Il ne s'agit pas, dans l'esprit des initiateurs du texte d'une nouvelle étape dans la montée en puissance des régions, ni à plus forte raison d'un glissement vers le régionalisme, mais seulement d'une institutionnalisation des régions telles qu'elles existent, et en évitant toute atteinte aux compétences propres des départements et des communes. Cette interprétation est en tous points confirmée par la pratique : la loi de 1972 est considérée par le gouvernement comme un *cadre rigide et limitatif*, que les régions sont tenues de respecter strictement et qu'il n'est plus question de modifier¹⁶. La décentralisation doit se faire, non pas au profit des régions, « qui ne seront jamais des collectivités locales »¹⁷, mais en faveur des départements et des communes qui constituent les niveaux privilégiés de l'administration territoriale¹⁸. La politique de régionalisation est donc délibérément stoppée : sa continuation est censée comporter trop de risques pour l'équilibre politique et aussi pour l'unité nationale. Le développement des mouvements autonomistes en Bretagne et en Corse au début des années soixante-dix traduit en effet un inquiétant réveil des particula-

12. « La région doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements, permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs... La région doit être l'expression concertée des départements qui la composent et non pas un organe de mise en tutelle de ces départements » (Discours de Lyon du 20 octobre 1970).

13. A. Krieger, « La région et le pouvoir », *Mélanges Burdeau*, LGDJ 1977, pp. 825 et ss.; P. Ferrari et C.-L. Vier, « La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions », *AJDA* octobre 1972, p. 492; J. Bagueard, « L'organisation régionale (loi du 5 juillet 1972) », *RDJ* 1973, p. 1405.

14. Promue établissement public, la région n'a que des compétences spécialisées en matière économique et le préfet de région en est la clef de voûte.

15. Le conseil régional formé d'élus est doté d'un pouvoir délibérant.

16. V. Giscard d'Estaing déclare à Dijon le 24 novembre 1975 — et ce discours est perçu comme un coup d'arrêt donné à la politique de régionalisation — : « Le rôle de la région n'est pas d'administrer elle-même ni de gérer elle-même, ni de substituer son intervention au pouvoir de décision des collectivités locales. Il est d'assurer à un échelon approprié la coordination de notre développement économique... La France n'est pas assez riche pour être le seul pays du monde à avoir quatre échelons d'administration, communal, départemental, régional et national. Elle est trop divisée pour vouloir introduire là où règnent la réflexion et la concertation des nouvelles joutes politiques »; et c'est avec raison que le législateur a su « protéger l'institution régionale contre la double tentation bureaucratique et politique ».

17. Déclaration du Premier ministre, M. Jacques Chirac, le 24 février 1976 devant les présidents des conseils régionaux et les présidents des comités économiques et sociaux.

18. Le 26 novembre 1975, M. Olivier Guichard se voit confier la mission d'entreprendre « une réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de l'exercice de l'autonomie des collectivités locales, en vue de les rendre capables de mieux affronter la fin du xx^e siècle ». Si le rapport qu'il remet le 22 octobre 1976 sera pratiquement écarté, le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales, approuvé par le conseil des ministres le 19 décembre 1978 et voté par le Sénat le 22 avril 1980, mise davantage encore sur le renforcement des départements et des communes, « collectivités de base de la démocratie ».

rismes régionaux et la réapparition de tendances centrifuges qu'on avait cru disparues ; le pouvoir central n'entend plus répondre à cette pression par de nouvelles concessions, mais lutter contre un régionalisme qui paraît désormais lourd de menaces¹⁹.

B. — LA RELANCE REGIONALISTE

Délaissée par le pouvoir central, l'idée régionale reste cependant présente dans le champ politique par l'entremise d'autres forces qui gravitent à la périphérie du système politico-administratif.

1) *La revendication régionaliste* est devenue un élément permanent du débat politique. Sans doute, cette revendication est-elle formulée dans des termes et sous des formes très différents : culturelle, économique ou politique, elle peut s'exprimer de manière violente ou rester seulement latente ; elle n'est cependant pas limitée aux régions qui peuvent s'appuyer sur des particularismes traditionnels et elle n'est pas davantage l'apanage des groupes autonomistes. En fait, le thème régionaliste s'est, au cours de la dernière décennie, très largement diffusé dans le champ politique et social.

Réduit à ses traits essentiels et à ses éléments communs, le régionalisme est d'abord un mouvement de *réaction* contre l'emprise croissante de l'État, qui aboutit à détruire les spécificités locales, à bouleverser les équilibres anciens et à priver les intéressés de toute capacité d'influence sur les choix collectifs : ce qui, du point de vue de l'État, est perçu comme une vaste entreprise de transformation et de modernisation, est ressenti à la périphérie comme une désappropriation et une mutilation. La région apparaît sous cet angle comme un véritable écran protecteur, destiné à préserver la société locale des visées agressives et dégradantes de l'État. Mais le régionalisme n'est pas seulement défensif²⁰ : il comporte aussi une certaine part d'*affirmation positive*. On oppose à l'identité nationale une autre identité collective prenant racine dans un passé lointain, éventuellement fondée sur une langue et sur une culture spécifiques, et traduite par l'existence d'aspirations communes. Dotée d'une personnalité propre, la région a vocation à prendre en charge la gestion de ses intérêts, en résistant aux prétentions hégémoniques et totalisantes de l'État. L'impact des thèmes régionalistes s'explique aisément : les profondes transformations qui ont affecté la société française ont entraîné le déracinement des individus, l'éclatement des groupes, la disparition des liens de solidarité traditionnels construits sur une base territoriale, et la perturbation des mécanismes d'identification collective ;

19. Le rapprochement entre le discours de Dijon du 24 novembre 1975 et les graves troubles d'Aléria de septembre 1975 s'impose à l'évidence.

20. A. Touraine, F. Dubet, alii, *Le pays contre l'Etat, Luttes occitanes*, Seuil, 1981.

le régionalisme polarise et fixe sur l'Etat, érigé en bouc-émissaire ou en repoussoir, l'ensemble des mécontentements, des frustrations et des ressentiments nés de ces bouleversements, puis canalise vers la région le besoin d'identification communautaire et d'enracinement social de chacun. Encore fallait-il pour que cette condensation se produise que la région ne soit pas un simple mythe, une forme évanescence : c'est en ce sens que la politique de régionalisation, en matérialisant l'idée de région, jusqu'alors abstraite et vide, en lui donnant la consistance nécessaire, a pu contribuer au développement du régionalisme. Il reste que ce régionalisme est vague, diffus, très hétérogène dans sa formulation et ses expressions, et ne saurait à lui seul suffire à entraîner une réforme profonde du système d'organisation territorial.

2) L'idée régionale est surtout reprise et défendue par les acteurs régionaux qui gèrent l'institution régionale. Sur ce point, les modifications de structures de 1972 ont eu des effets importants, en faisant du contrôle des régions un enjeu politique²¹. Dès les premières réunions, les nouveaux conseils régionaux apparaissent, à la différence des CODER, comme de véritables « parlements régionaux » et les débats prennent un tour ouvertement politique, sans doute sous l'influence des parlementaires présents. Le fait que des dirigeants politiques nationaux se portent candidats à la présidence des conseils régionaux montre que cette fonction est d'ores et déjà considérée comme étant d'importance stratégique. La région a acquis dès ce moment une *dimension politique* nouvelle, qui transforme profondément les conditions de son insertion dans le tissu politico-administratif local : investie par les leaders politiques locaux, elle est devenue pour eux un dispositif de pouvoir qu'ils vont s'attacher à préserver et à renforcer, à la fois contre les résistances locales et contre les réticences du pouvoir central²². L'apprentissage institutionnel, comme l'ont montré M. Sellier et F. Rangeon, a fait le reste : au fil des années, la région est devenue un terrain de rencontre, un lieu de discussion et de négociation, dont l'utilité et la légitimité sont de moins en moins contestées par les partenaires locaux. Certes, le rythme de cette évolution est variable²³ : cependant, dans toutes les régions, les budgets augmen-

21. Dès le 19 février 1974, M. Peyrefitte, ministre chargé des réformes administratives, pouvait constater que « les conseils régionaux ont tendance à se transformer en parlements régionaux. Ils se ressentent eux-mêmes comme des instances politiques ».

22. Le 18 janvier 1978, le conseil régional de Picardie élit cependant à sa tête M. Max Lejeune, dont l'opposition au cadre régional est connue.

23. La Picardie a manifesté pendant longtemps une certaine prudence et l'évolution s'est produite plus tardivement que dans d'autres régions. Cependant, à partir de 1981, elle s'engage elle aussi dans une politique dynamique — traduite par l'adoption d'un programme de rééquilibrage sur deux ans (9 octobre 1981), bâti autour de trois politiques prioritaires (l'emploi, la formation, le cadre de vie) et dont la réalisation est négociée avec l'Etat, par la croissance budgétaire (le budget régional passe à 151 millions en 1981, dont 127,7 pour les investissements, puis à 200,2 millions en 1982, dont 162,3 pour les investissements essentiellement centrés sur les mesures de soutien de l'économie et de l'emploi) par la mise sur pied d'une politique d'information régionale (lettre interne d'information

tent rapidement jusqu'à atteindre dans certains cas le plafond légal de ressources, et des politiques de plus en plus ambitieuses sont mises sur pied. Cette expansion ne peut manquer de poser le problème du statut des régions, compte tenu du cadre assez rigide fixé par la loi de 1972. C'est désormais de la périphérie que vient la pression en faveur du renforcement du niveau régional : les régions s'irritent des contraintes qui entravent leur développement et bloquent leurs initiatives ; elles sont unanimes à réclamer des moyens financiers plus importants, la possibilité de recruter du personnel permanent et l'élargissement de leurs compétences, notamment en matière économique²⁴. Loin de répondre à ces souhaits, les décrets du 13 février 1981 ne réalisent qu'un timide assouplissement, compensé par des dispositions plus restrictives visant à bloquer certaines initiatives prises par les élus.

3) Enfin, *les partis de gauche*, et notamment le parti socialiste, exclus de toute responsabilité de gestion au niveau central, et de ce fait rejetés à la périphérie du système politico-administratif, vont, non seulement se rallier à l'idée régionale, mais encore en devenir les *groupes porteurs* dans le système politique. C'est en réalité de véritable conversion dont il faut parler. Fidèle à l'héritage jacobin, la gauche a vu pendant longtemps dans le régionalisme, qui était alors défendu par la droite, une idéologie réactionnaire et obscurantiste, traduisant la nostalgie de l'Ancien Régime et la volonté de remettre en cause les conquêtes de la République²⁵ : en réclamant la reconnaissance des identités régionales, on cherchait en fait à briser l'unité nationale et l'indivisibilité de la République. Cette tradition s'est maintenue jusqu'à une période toute récente²⁶ : la politique de régionalisation lancée par le pouvoir gaulliste est accueillie avec méfiance et perçue comme une atteinte aux libertés locales et aux droits des départements et des communes. Si à partir du milieu des années soixante un courant favorable à la régionalisation commence à se manifester²⁷, il faudra attendre le début de la décennie suivante pour que le tournant soit définitivement pris : l'idée régionale abandonnée par le gouvernement en place est alors récupérée par la

et lettre de la région diffusée à plus de treize mille exemplaires), et surtout par les projets de création d'agences spécialisées (développement économique, développement culturel, énergie) devant servir d'instruments de conception et d'exécution des politiques régionales. Ces dernières mesures que l'opposition au conseil régional a jugé trop précipitées et risquant d'entraîner des charges trop lourdes sont liées, il est vrai, à la réforme en cours.

24. C'est ce que demandent dès février 1979 les présidents des comités économiques et sociaux et le 6 mai 1980 les présidents des conseils régionaux réunis à l'initiative du Premier ministre.

25. M. Rocard, « La région, une idée neuve pour la gauche », *Pouvoirs*, n° 19, 1981, p. 131.

26. Voir Y. Mény, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français*, LGDJ, 1974, P. Sadran (« Les socialistes et la région », *Pouvoirs*, n° 19, 1981, p. 139) rappelle que G. Mollet dénonçait encore en 1971 « les bavardages sur la région » et que F. Mitterrand estimait en 1969 (*Le Monde*, 11 mars 1969) que « le découpage de la France en vingt et une régions est dangereux pour l'unité de la Nation et pour l'autonomie des collectivités locales ».

27. Voir G. Defferre, *Un nouvel horizon*, Gallimard, Idées, 1965.

gauche²⁸, et ce chassé-croisé montre bien que l'enjeu régional s'est déplacé, latéralisé ; ce n'est plus le pouvoir central qui promeut la régionalisation, mais les exclus des circuits de décision centraux qui s'emparent du thème régional et vont s'en servir comme d'une arme contre le pouvoir en place.

Les divers textes programmatiques produits par les partis de gauche depuis 1971²⁹, s'ils comportent certaines nuances³⁰ et s'ils traduisent certaines inflexions³¹, se rallient tous à la conception d'une région, transformée en collectivité territoriale à part entière, gérée par une assemblée élue au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel, disposant d'une maîtrise totale sur l'élaboration et l'exécution de ses décisions, et dotée de compétences étendues, notamment dans le domaine économique et culturel. La région n'est plus perçue comme un danger pour les libertés locales, mais comme un vecteur de décentralisation et un facteur de démocratisation, puisqu'elle permet de faire exercer certaines responsabilités à un niveau plus proche des citoyens et de redonner à ceux-ci une capacité d'emprise sur les décisions qui les concernent le plus directement. Cette approche montre que les partis de gauche, et en particulier le parti socialiste, très imprégnés par l'étatisme, ne sont pas restés insensibles aux sirènes régionalistes : plutôt que de concentrer le pouvoir aux mains de l'Etat, il paraît désormais préférable de le déléguer largement à la base ; et la volonté d'uniformité fait place au souci de préserver les identités locales menacées et à la reconnaissance du « droit à la différence ». Néanmoins, la conversion n'est pas totale : loin d'être complètement éradiqué, le mythe étatique demeure fortement ancré au sein des partis de gauche ; *étatisme et régionalisme* constituent, non pas deux traditions concurrentes, mais *deux pôles contraires* entre

28. Comme le dit P. Grémion (*Le Débat*, op. cit.), « le progressisme a changé de camp, passant avec armes et bagages du côté de la régionalisation ».

29. Le conseil national du parti socialiste adopte en février 1971, à Avignon, une motion souhaitant la création « d'organisations régionales démocratiquement administrées », l'assemblée régionale élue au suffrage universel direct ayant un exécutif responsable devant elle, aux lieu et place du préfet baptisé commissaire du gouvernement.

30. La comparaison entre le programme du gouvernement du parti socialiste (*Changer la vie*, Flammarion 1972, pp. 106-107) et le programme commun de gouvernement (Ed. soc. 1972) montre que le parti socialiste conçoit plus largement les compétences régionales, souhaite le remodelage des régions existantes (10 à 12) pour « briser les féodalités provinciales » et admet un statut particulier pour certaines régions, telles que la Corse.

31. Le projet socialiste (*Pour la France des années 80*, CSL 1980, pp. 256-257) conçoit la région comme un moyen d'« arracher à l'Etat central la maîtrise de toute une série de grandes décisions publiques » et envisage de lui confier, non plus seulement la planification économique et l'aménagement de l'espace, mais encore « l'organisation des grands services publics », par exemple en matière de santé, d'éducation de recherche et de communication, ainsi que la promotion des « langues et cultures minoritaires » — des « agences spécialisées », placées sous l'autorité du président du conseil régional et sous le contrôle du conseil régional devant lui permettre de faire face à ces missions. Les points 47, 54, 56, 57 du manifeste publié par le congrès extraordinaire du parti socialiste réuni à Créteil le 24 janvier 1981 (*Cent dix propositions pour la France*) reviennent en revanche à des propositions plus classiques.

lesquels oscille le discours des dirigeants, dans un équilibre instable et évolutif.

L'attraction régionaliste sera, à vrai dire, d'autant plus forte que les établissements publics régionaux (EPR) vont se trouver progressivement *investis par la gauche* : dès 1973, la gauche est majoritaire dans cinq régions, dont quelques-unes très importantes, et le parti socialiste y obtient la présidence du conseil régional³². Le mouvement s'accroît au fil des scrutins : en février 1979, la gauche dirige toutes les régions méridionales, ainsi que le Nord-Pas-de-Calais ; en 1981, douze présidents de conseils régionaux, dont celui de la Picardie³³ sont socialistes. La gauche, et plus particulièrement le parti socialiste, dispose ainsi de véritables *bastions régionaux*, qu'elle va utiliser comme points d'appui face au pouvoir central et s'attacher à renforcer : les présidents des conseils régionaux socialistes s'efforcent de tirer le profit maximum de la loi de 1972, en n'hésitant pas à se placer au besoin à la limite de la légalité³⁴ et ils sont les plus ardents à réclamer de nouveaux moyens en faveur des régions³⁵. Les régions servent donc aux partis de gauche, exclus des circuits de décision nationaux, d'exutoires et de lieux de contre-pouvoir ; et cette situation, qui explique les réactions de plus en plus négatives du pouvoir central face à un phénomène qu'il ne contrôle plus, est incontestablement favorable au développement de la conscience régionale et à l'affermissement de l'institution régionale : l'identité régionale se cristallise dans l'opposition et par la lutte, et le dynamisme des régions est d'autant plus fort qu'elles se sentent menacées ou agressées par le pouvoir central.

On perçoit dès lors l'importance du changement de mai-juin 1981 pour les régions : la conquête du pouvoir central par la gauche permet à court terme de catalyser les diverses pressions régionalistes et de débloquer la situation en satisfaisant les revendications des régions ; il n'est pas certain en revanche qu'à terme les données du problème ne soient pas inversées et que la gauche soit aussi favorable au développement des pouvoirs des régions. Dès l'instant en effet où la gauche contrôle l'appareil d'Etat, les bastions régionaux qu'elle détient perdent

32. F. Vals en Languedoc-Roussillon, A. Chandernagor dans le Limousin, A. Savary en Midi-Pyrénées, P. Mauroy dans le Nord-Pas de Calais, G. Defferre en Provence-Côte d'Azur.

33. La Picardie a élu successivement quatre présidents favorables à l'ancienne majorité : J. Legendre (CNIP) en janvier 1974, C. Baur (MDSF) le 26 février 1976, M. Lejeune (MDSF) le 18 janvier 1978, J. Mossion (CDS) le 24 janvier 1979. A partir d'avril 1979, la majorité bascule : la gauche devient majoritaire avec 26 voix sur 48. R. Maillat (PC) est élu le 1^{er} février 1980 par 26 voix contre 17 à J. Legendre et réélu en février 1981 ; puis le 6 juillet 1981, R. Dosière (PS) est élu en remplacement de R. Maillat, qui a perdu son mandat de député, par 26 voix sur 43 votants, et réélu le 4 février 1982 et 15 avril 1982.

34. Dans certaines régions, telles le Nord-Pas de Calais et Provence-Côte d'Azur, sont ainsi créés de véritables services régionaux, grâce à des contrats de prestation ou d'assistance technique servant à rémunérer du personnel permanent (voir P. Sadran, *op. cit.*) ; pour la Picardie, voir F. Rangeon, *supra*, note 125.

35. D'où les vives protestations qu'ils émettent contre les décrets du 13 février 1981, contre lesquels un recours sera intenté ; un des premiers actes du gouvernement Mauroy sera d'abroger, le 13 juin 1981, onze des treize décrets.

leur signification ancienne alors que les régions dominées par l'opposition peuvent au contraire se transformer en actifs foyers de contestation, et de résistance aux initiatives du pouvoir central. L'identité régionale risque de se retourner cette fois contre les partis de gauche, dans la mesure où leur projet politique est désormais paré du privilège mais aussi assorti des inconvénients de la *centralité*.

C. — LA REFORME REGIONALE

La réforme des structures administratives territoriales a été présentée, dès l'installation du nouveau pouvoir, comme « la grande affaire du septennat »³⁶. L'objectif poursuivi est clairement défini : il s'agit d'« engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation »³⁷. La France vit en effet depuis Colbert et Napoléon I^{er} sous un régime centralisé dont les contraintes n'ont cessé de s'aggraver : traitées en éternels mineurs incapables de gérer leurs affaires, les collectivités locales sont placées sous la tutelle étroite et vigilante de l'Etat. Or, cette centralisation, qui pèse comme une chape de plomb sur la société française, est devenue insupportable : allongeant démesurément les circuits de décision, elle paralyse les initiatives, voue à la passivité, entraîne l'inefficacité. Il convient donc de rompre avec cette situation et de faire enfin des collectivités locales des institutions « majeures, c'est-à-dire libres et responsables », capables de traiter les affaires qui les concernent et de maîtriser leur devenir. Ce transfert de pouvoir constitue une véritable « révolution tranquille » qui, non seulement transformera les structures administratives et politiques du pays, mais encore modifiera « le cours des choses et les mentalités ».

La réforme régionale s'insère dans ce projet de *réforme globale* des structures territoriales. Le problème des régions n'est pas traité séparément comme dans les textes antérieurs : placées sur le même plan que les départements et les communes, les régions doivent bénéficier des mêmes mesures d'émancipation qu'eux. Cet alignement de principe sur les collectivités locales constitue à lui seul un changement considérable pour les régions, puisqu'il bouleverse leur statut, leur organisation interne et leur fonctionnement. La formule d'un *régime-cadre applicable* à tous les niveaux de l'administration territoriale a cependant des conséquences différentes selon les collectivités en cause puisque leur situation n'était pas au départ identique : alors que les communes se trouvent seulement libérées d'une tutelle trop pesante, les départements connaissent en plus des mutations structurelles non négligeables, et les régions obtiennent un statut décentralisé qui leur avait été jusqu'alors refusé. L'ampleur de cette mutation explique que la nécessité d'un *régime transitoire*, appli-

36. P. Mauroy, Nantes, 6 juin 1981.

37. Exposé des motifs, Ass. Nat. 16 juillet 1981, *J.O.-doc.*, n° 105.

cable aux seules régions, ait été immédiatement affirmée³⁸ : dans un premier temps, les institutions régionales continueront à fonctionner dans le cadre de la loi de 1972, mais dont les dispositions seront assouplies pour rapprocher les régions des autres collectivités territoriales et préparer la mise en place du cadre futur.

1) La réalisation d'un projet d'une telle portée, touchant à tous les aspects de l'organisation territoriale et comportant de multiples implications, se heurtait évidemment à des difficultés particulières, d'ordre technique et politique. Deux méthodes étaient concevables pour la mener à bien. Soit élaborer un texte complet, exhaustif, réglant tous les problèmes relevant de la compétence du législateur, en cherchant à lever par avance les oppositions grâce à une très large concertation : cette solution, qui avait été choisie par le gouvernement précédent pour le projet de loi sur le développement des responsabilités locales, présentait l'inconvénient de reporter l'entrée en vigueur à une date éloignée, tout en risquant de multiplier les obstacles sur le chemin de la réforme. Soit « créer l'irréversible³⁹, en obtenant du parlement, et dans de très brefs délais, l'adoption des principes fondamentaux de la réforme, quitte à les préciser, à les compléter et à les prolonger par des lois ultérieures d'application, relatives notamment aux compétences et aux moyens. L'avantage de cette « stratégie du coup de poing »³⁹ était de donner une impulsion décisive à la réforme, en évitant qu'elle ne s'enlise dans des discussions interminables et ne dégénère en compromis bâtarde ; la contrepartie était de donner prise aux accusations de précipitation, d'illogisme et d'autoritarisme formulées par l'opposition — accusations justifiant la demande de renvoi en commission du projet⁴⁰. Elaboré sans la moindre concertation préalable, alors que de larges consultations auraient été nécessaires compte tenu de sa portée, le projet de loi sur « les droits et libertés des communes, des départements et des régions » n'est, pour l'opposition, qu'une « coquille vide »⁴¹, qui comporte, du fait de sa conception hâtive, d'importantes lacunes, laisse les questions essentielles sans réponse et inverse l'ordre logique des facteurs : il est en effet « déraisonnable et dangereux » de traiter des structures « avant d'avoir défini et partagé les compétences et réparti les ressources entre les diverses collectivités publiques »⁴² ; et ce paradoxe serait particulièrement éclatant pour les régions, érigées en collectivités territoriales alors qu'on ne connaît pas encore leurs attributions exactes, le rôle qu'elles auront à jouer et leurs conditions d'insertion dans le système d'organisation territorial⁴³. Le gouvernement a répondu à ces critiques par la nécessité d'« aller vite », de frapper fort, de provoquer un choc salutaire pour créer une dynamique

38. P. Mauroy, Ass. Nat., 8 juillet 1981.

39. H. Dubedout, Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 308.

40. Demande défendue à l'assemblée nationale par C. Millon, *J.O.*, p. 391.

41. B. Stasi, Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 348.

42. E. Aubert, *Ibid.*, p. 345.

43. O. Guichard, Ass. Nat., 8 septembre 1981, *J.O.*, p. 809 ; J. Foyer, *ibid.*, p. 822.

nouvelle : ce premier texte n'est que « la locomotive » d'un « train de réformes »⁴⁴ qu'il fallait mettre sur les rails et dont les prochains éléments doivent apparaître rapidement ; le gouvernement s'est engagé à présenter les quelque quatorze projets de loi nécessaires pour accompagner le texte initial dans les deux ans⁴⁵ à venir, en commençant par celui sur la répartition des compétences.

2) Mis au point par des comités interministériels réunis autour du premier ministre les 2 et 10 juillet, le projet est approuvé définitivement par le conseil des ministres le 15 juillet. Le 27, l'assemblée nationale commence l'examen du projet : après le rejet successif de l'exception d'inconstitutionnalité opposée par M. Debré — au motif qu'il s'agirait d'une conception « fédérative » de la France (*J.O.* p. 328) dans la mesure où les collectivités locales et l'Etat seraient placés sur un pied d'égalité et où le délégué du gouvernement serait privé des moyens d'exercer le « contrôle administratif » prévu par l'article 72 de la constitution —, de la question préalable opposée par M. Guichard et d'une motion de renvoi en commission, l'assemblée nationale entame la discussion des titres 1 et 2 du projet sur les communes et les départements ; après l'examen des titres 3 et 4 au début septembre le projet est adopté le 12 septembre par 329 voix contre 129 : si l'essentiel subsiste, le texte gouvernemental a été sensiblement précisé par les amendements proposés par la commission des lois.

Le passage devant le sénat sera beaucoup plus difficile ; les 276 amendements présentés par la commission des lois constituent en fait un véritable contre-projet : non seulement en effet des dispositions essentielles du texte gouvernemental sont remises en cause (réintroduction de la tutelle préfectorale, hostilité aux interventions des collectivités locales en matière économique, refus d'ériger la région en collectivité territoriale...), mais encore la commission, considérant que le texte « paraît s'être insuffisamment préoccupé de tirer les conséquences pratiques des principes qu'il posait » (M. Giraud) a cru devoir ajouter trois titres additionnels, portant sur « la clarification et la répartition des compétences » (titre 2 bis), « les conséquences des transferts de compétences », notamment en ce qui concerne l'organisation des services, la fonction publique locale et le statut des élus locaux (titre 3 bis), « les compensations financières des transferts de compétences » (titre 5), — dont le contenu est largement emprunté au texte sur le développement des responsabilités locales adopté en première lecture par le sénat le 22 avril 1980. Malgré la vive opposition du ministre de l'Intérieur, le sénat suit le 19 novembre sa commission des lois. En deuxième lecture, l'assemblée nationale revient pour l'essentiel au texte voté en première lecture (19 décembre) (quarante-six amendements supprimant les dispositions

44. A. Richard, Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 308.

45. Le conseil des ministres du 7 avril 1982 a envisagé d'étaler sur trois ans l'application de la réforme.

nouvelles introduites par le sénat...). En deuxième lecture, le sénat renonce aux adjonctions qu'il avait souhaitées, mais les divergences avec l'assemblée nationale restent importantes. Après l'échec de la commission mixte paritaire, le gouvernement effectue quelques pas en direction du sénat (il renonce à soumettre les élus locaux à la cour de discipline budgétaire et supprime l'appellation de « commissaire de la République »). Le texte est finalement adopté par l'assemblée nationale le 28 janvier : si l'architecture d'ensemble subsiste, certains articles ont été assez profondément modifiés. Le 29 janvier, les parlementaires du RPR et de l'UDF saisissent le conseil constitutionnel de huit des cent huit articles, ainsi que de la totalité de la loi sur la Corse ; l'annulation le 25 février par le conseil constitutionnel de certaines dispositions de la loi, relatives aux modalités du contrôle administratif a posteriori, n'interdit pas la promulgation des autres articles, et le texte est publié au *journal officiel* du 3 mars 1982 (p. 730).

3) La loi 82-213 du 2 mars 1982 ne constitue qu'un *point de départ et une ébauche* : la réforme du système d'organisation territoriale ne sera complète que lorsque les textes complémentaires annoncés relatifs, d'abord aux compétences, puis aux ressources financières, au statut des fonctionnaires et des élus, à la participation des citoyens à la vie locale, à l'organisation des régions... auront été adoptés. Pour les régions, le texte n'a cependant pas seulement ce caractère lacunaire et fragmentaire : pour les raisons précédemment indiquées, l'alignement des régions sur les départements et les communes ne se fera pas immédiatement, mais au terme d'une *période transitoire*, dont la durée est évaluée à dix-huit mois ; les régions ne deviendront des collectivités territoriales de plein exercice qu'après le vote de la loi déterminant leurs compétences, leur organisation et leurs ressources, et à l'issue de l'élection du conseil régional au suffrage universel direct. D'ici là, les régions restent régies par la loi du 5 juillet 1972, sous réserve des modifications qui sont apportées à ses dispositions (article 60). La loi du 2 mars 1982 comporte en fait un *double statut* pour les régions : un statut de collectivité territoriale de plein exercice, qui reste pour le moment théorique ; un statut rénové d'établissement public, applicable pendant la période de transition. La réforme régionale se fera donc *en deux étapes* distinctes et successives, qu'il importe de ne pas confondre ; cependant, il est évident que les modifications apportées immédiatement à la loi de 1972 annoncent déjà en grande partie ce que sera le statut futur des régions.

Si cette période transitoire a été jugée nécessaire pour la plupart des régions, notamment afin d'éviter de devoir organiser un scrutin pour l'élection au suffrage universel des nouveaux conseils régionaux, elle a été exclue pour *la Corse* : il est apparu au gouvernement que la situation sur place exigeait au plus vite, en brûlant l'étape du statut provisoire, la transformation de la Corse en collectivité territoriale à part entière, et surtout l'élection d'une assemblée régionale au suffrage universel et à la représentation proportionnelle ; un statut particulier,

dérogeant au statut de droit commun (article 60), a donc été élaboré pour la Corse, afin de permettre de réaliser au plus vite ces mutations. À l'origine, ce statut devait viser tout à la fois l'organisation des nouvelles institutions régionales et leurs attributions : le projet présenté en ce sens le 23 décembre par le ministre de l'Intérieur au conseil des ministres, malgré l'avis défavorable de l'assemblée générale du conseil d'État, a été cependant écarté au profit d'une réforme en deux temps ; le problème de la définition des compétences est renvoyé après l'adoption du texte général concernant les régions de droit commun. Le texte finalement approuvé par le conseil des ministres le 6 janvier 1982, voté par le parlement, malgré l'opposition du sénat, début février, et déclaré conforme à la constitution par le conseil constitutionnel le 25 février⁴⁶, prévoit seulement la transformation de la Corse en collectivité territoriale administrée par une assemblée de soixante et un membres, élus pour cinq ans au scrutin proportionnel. Ce statut particulier a été vivement dénoncé par l'opposition qui y a vu un précédent dangereux, risquant à la fois d'alimenter le séparatisme corse et d'être invoqué par d'autres régions⁴⁷. Plus probablement, ce statut particulier, élaboré avant le statut général⁴⁸, préfigure ce que sera celui-ci, dans la mesure où les régions auront tendance à se valoir de la « clause de la région la plus favorisée »...

*
**

La prise en compte de ces divers éléments montre que la réforme en cours modifie assez profondément les contours du *pouvoir régional*, entendu à la fois comme *la capacité d'action de l'institution régionale* au sein du système d'organisation territorial, et comme *la structuration des rapports* entre les différents acteurs au sein de *l'institution régionale*⁴⁹ ; mais le renforcement du pouvoir régional (I) et la restructuration du pouvoir régional (II), qui doivent résulter de la réforme, laissent planer un certain nombre d'*incertitudes* quant à l'avenir de la région face aux autres collectivités territoriales et quant au nouvel équilibre des forces dans la région (III)

46. Le conseil constitutionnel estime que le parlement avait la possibilité de créer une nouvelle collectivité territoriale, même d'un modèle unique, et que le texte ne porte pas « atteinte au caractère indivisible de la République et à l'intégrité du territoire national ».

47. Le 25 janvier 1982, le président de la République a confirmé que le gouvernement soumettrait au parlement à la session de printemps un projet de loi portant adaptation aux départements d'outre mer de la loi de décentralisation et instituant une assemblée unique élue au suffrage universel et à la représentation proportionnelle.

48. Démarche critiquée par l'opposition, qui a trouvé paradoxal de se prononcer sur « l'exception avant la règle ».

49. En désignant par le terme « pouvoir » la capacité d'emprise d'un acteur dans une relation sociale quelconque, nous ne préjugeons, ni des formes, très variables, que peut prendre *l'exercice* du pouvoir (capacité « instrumentale » d'imposer certains choix ou puissance de persuasion « idéologique » traduite par l'inculcation de certaines représentations), ni des modalités d'*agencement* des différents dispositifs de pouvoir (prééminence du politique, de l'administratif, de l'économique...).



I. — LE RENFORCEMENT DU POUVOIR REGIONAL

La réforme renforce la position des régions au sein du système d'organisation territorial, dans la mesure où elle les dote des attributs essentiels de l'autonomie et où elle leur permet d'exister comme *entités spécifiques*, dotées d'une *volonté propre*. La politique de régionalisation avait conçu à l'origine les circonscriptions d'action régionale comme de simples relais de l'État, servant à améliorer l'efficacité de son action par une meilleure circulation de l'information entre le centre et la périphérie : en assurant dans un sens ascendant la remontée de l'information en provenance du milieu local, les régions devaient offrir à l'État la possibilité de mieux maîtriser les sources d'incertitude ; en transcrivant sur le terrain, dans un sens descendant, les choix effectués par l'État, les régions devaient permettre la projection et la diffusion des normes étatiques vers la société locale. Sans doute, l'idée d'une complète transparence et porosité de l'échelon régional, par l'intermédiaire duquel l'information circulerait de manière parfaitement fluide dans les deux sens, est-elle illusoire : une fois constitué, l'échelon régional occupe une position médiatrice et stratégique, qui lui donne une certaine capacité d'influence ; mais l'absence de dispositif de protection vis-à-vis de l'État le rend vulnérable, fragile et dépendant. Les changements statutaires intervenus, d'abord en 1964, puis en 1972, n'ont pas, à cet égard, modifié fondamentalement les choses : ouvertes aux intérêts locaux, les régions se voient confier un rôle plus précis d'agrégation des demandes locales, et elles obtiennent une certaine liberté de décision, au moins au niveau de l'application ; néanmoins, elles restent toujours soumises à l'attraction étatique. Avec la réforme, ce type de relations doit être sensiblement modifié : à l'abri de l'écran protecteur que constitue le statut de collectivité territoriale (A), les régions obtiennent leur émancipation administrative (B) et l'élargissement de leur capacité d'action (C).

A. — LE CHANGEMENT STATUTAIRE

Le choix en 1972 du statut d'établissement public pour la région n'est pas indifférent⁵⁰ : il implique toute une conception de la construction régionale qui place en fait la région sous la dépendance et dans l'orbite de l'État. Certes, la personnalisation de ce qui n'était jusqu'alors qu'une simple circonscription administrative est importante : l'ÉPR se

50. Voir J.-P. Gilli, « Les aspects administratifs de la régionalisation », *Cahiers IFSA*, n° 10, Cujas 1974, pp. 32 et 58.

↓
Voilà de... de... de T

voit reconnaître une existence juridique particulière, distincte de celle de l'Etat ; il a des intérêts propres à défendre et à promouvoir dans le système politico-administratif. Cependant, son statut montre qu'il ne saurait prétendre s'appuyer sur une véritable identité territoriale : l'EPR exerce *certaines compétences spécialisées*, d'ordre essentiellement économique et social — et encore limitées dans ce domaine à certains aspects précis (études, propositions, participation au financement d'équipements collectifs) —, dans une zone dont il n'a nullement la responsabilité exclusive ; ce n'est qu'une administration parmi d'autres, dont le champ d'action est seulement circonscrit géographiquement. L'EPR ne saurait se poser en « représentant » d'une « collectivité régionale » dont l'existence n'est toujours pas reconnue. Créé « par la volonté unilatérale de l'Etat qui le circonscrit dans la spécialité de ses compétences », l'établissement public ne constitue pas vis-à-vis de lui « une structure d'autonomie : il n'est que l'aménagement de son unité, qui se trouve ainsi reproduite fonctionnellement »⁵¹. Cette conception restrictive, en net retrait par rapport au projet de 1969 qui, s'il limitait la compétence de la région au développement économique, social et culturel, l'érigeait au moins en collectivité territoriale, illustre bien la volonté nouvelle du gouvernement de contrôler étroitement l'évolution du fait régional : la transformation de la région en collectivité territoriale est considérée alors comme menaçant l'avenir du département et comme susceptible de compromettre l'unité de l'Etat.

Il reste qu'en personnalisant la région, la loi du 5 juillet 1972 a contribué à créer une dynamique nouvelle et à favoriser le développement de l'identité régionale : les EPR se sont posés d'emblée, en dépit des limites de leur statut, en porte-parole et en défenseurs d'une collectivité régionale pré-constituée, contribuant du même coup à la faire exister. En conférant aux régions le statut de collectivité territoriale et en élargissant leur champ d'action, la loi du 2 mars 1972 ne fait que tirer les conséquences logiques de cette évolution.

1) L'ÉRECTION EN COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

L'article 59 de la loi du 2 mars 1982 érige la région en collectivité territoriale : l'organisation administrative française comportera donc à l'avenir *quatre niveaux successifs*, emboîtés de manière pyramidale : la commune, le département, la région, l'Etat. La constitutionnalité de la création d'une collectivité territoriale supplémentaire par une loi ordinaire a été discutée à l'assemblée nationale et au sénat : l'article 72 de la constitution ne mentionne en effet explicitement que les communes, les départements et les territoires d'outre-mer ; et quand, en 1969, on avait voulu changer le statut des régions, on avait eu recours à la formule d'une modification constitutionnelle. Néanmoins, cet argument, avancé

⁵¹ J.-A. Mazères, « La région : espace du pouvoir ou espace de pouvoirs ? », in *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978, p. 245.

notamment par M. Debré⁵² résiste mal à la lecture du texte de l'article 72 qui indique bien dans la phrase suivante que « toute autre collectivité territoriale est créée par la loi » : la procédure utilisée en 1969 s'explique en fait parce que le texte mettait en cause le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus⁵³ et surtout touchait à la composition et aux pouvoirs du sénat ; c'est donc avec raison que le conseil constitutionnel a rejeté cet argument. En revanche, la décision du conseil rendu à propos de la Corse a mis l'accent sur une conséquence indirecte de la transformation du statut des régions. L'article 24 de la constitution prévoit en effet que le sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; comme il est difficile de considérer que les sénateurs élus dans le cadre des départements sont les représentants des régions, l'adaptation de l'ordonnance 58-1077 du 15 novembre 1958 « portant loi organique relative à la composition du sénat et à la durée du mandat des sénateurs » s'avèrera, selon toute probabilité, nécessaire.

Cette transformation du statut des régions n'est pour le moment que virtuelle : l'article 72 de la constitution prévoyant que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », la région ne deviendra effectivement collectivité territoriale qu'à partir du moment où un nouveau conseil régional aura été élu au suffrage universel direct ; et cette élection, qui suppose préalablement l'adoption d'une autre loi déterminant le régime électoral et le mode de scrutin, ne doit pas intervenir avant un délai d'au moins dix-huit mois. D'ici là, les régions demeurent des établissements publics régis par les dispositions modifiées de la loi de 1972. Le délai est seulement abrégé pour la Corse qui, dès juillet 1982, disposera d'un conseil régional élu et sera alors reconnue comme collectivité territoriale, pendant un temps seule de son espèce — ce qui n'en posera pas moins le problème épineux de sa représentation au sénat. Ce décalage entre l'affirmation de principe selon laquelle la région est une collectivité territoriale et le constat que dans l'immédiat elle reste établissement public, qui s'explique par la volonté du gouvernement de créer un fait accompli engageant l'avenir de façon irréversible, a été vivement critiqué par l'opposition : indéfendable tant du point de vue de la logique que de celui de la technique législative⁵⁴, cette conception revient à afficher dans la loi « une intention »⁵⁵ — ce qui la transforme en simple « programme législatif ». Pour la majorité sénatoriale, il convenait, avant de transformer la région en collectivité territoriale, de déterminer les conditions de son insertion dans le système d'organisation administrative, en réglant au préalable la question cruciale des compétences⁵⁶.

52. Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, p.328.

53. Voir *infra*, II, B, 1.

54. P. Seguin, Ass. Nat. 9 septembre 1981, *J.O.*, p. 837.

55. J. Toubon, *Ibid.*, p. 835.

56. M. Giraud. Considérant en revanche qu'il est plus facile de « définir les compétences de ce qui existe que de ce qui n'existe pas », E. Faure exprimera son accord avec la démarche adoptée par le gouvernement.

Les réticences des parlementaires de l'opposition devant une transformation qui avait été déjà proposée en 1969 s'expliquent en réalité, moins par la crainte qu'elle remette en cause l'unité nationale⁵⁷, que par le risque d'enchevêtrement des compétences et de concurrence avec le département : la France ne pourrait se payer le luxe de quatre niveaux différents d'administration, sans que soient multipliés les doubles emplois et les interférences. Pour le gouvernement, le problème ne se posait pas en termes de choix entre deux cadres territoriaux possibles : l'objectif visé étant la décentralisation et la démocratisation de tous les échelons de l'administration locale, l'attribution du statut de collectivité territoriale était indispensable pour atteindre ces objectifs au niveau de la région ; alors que les établissements publics ne sont que des services personnalisés, placés sous la dépendance de l'Etat, les collectivités locales bénéficient en effet d'une autonomie garantie par la constitution et par la loi et sont gérées par les représentants élus de la population. Par le jeu de cette mutation juridique, la région acquiert une puissance et s'entoure d'une légitimité, qui lui donnent une existence propre face à l'Etat.

L'octroi du statut de collectivité territoriale renforce sans nul doute la position des régions, dans la mesure où il leur permet de s'appuyer sur une *réalité sociologique* et de bénéficier d'un *ancrage territorial* : la région est désormais officiellement chargée de prendre en charge la gestion des intérêts d'une population implantée sur un certain espace géographique. Cependant, il convient de ne pas surestimer la portée de ce statut. J.A. Mazères a excellemment montré⁵⁸ que les compétences régionales sont toujours, que la région soit collectivité territoriale ou établissement public, des « compétences résiduelles » par rapport à celles de l'Etat : l'Etat ne divise pas ses compétences pour les partager avec les collectivités territoriales ; « il pose d'abord la primauté de ses compétences unes et indivisibles », et c'est seulement « en sur-impression » de cette unité que sont circonscrites certaines compétences locales à titre de « simple reste concédé ». Michel Debré n'avait pas tort au cours du débat parlementaire de parler du « principe de supériorité de l'Etat » et de montrer qu'en droit français l'Etat ne peut être mis sur le même plan que les collectivités locales : à la différence de l'Etat fédéral, « l'Etat unitaire est l'organisateur et le garant du principe de décentralisation qui ne trouve d'expression juridique et politique que par sa volonté » (J.A. Mazères, *Ibid.*).

2) L'EXTENSION DU CHAMP D'ACTION

Devenue collectivité territoriale, la région se voit reconnaître une *vocation très générale* à s'occuper des problèmes qui concernent directement la circonscription et ses habitants. Les attributions de la région

57. M. Debré, *Ibid.*, p. 838.

58. In *Centre, périphérie, territoire*, op. cit., pp. 244-246.

ne peuvent plus être, comme le souhaitait M. Debré « spécialisées et déterminées par la loi », sans contredire l'idée même de collectivité territoriale, qui exclut une telle limitation. Le conseil régional qui, selon un principe commun à toutes les collectivités locales, et consacré par l'article 72 de la constitution, « règle par ses délibérations les affaires de la région » a, d'après l'article 59 § 3, compétence pour « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire », ce qui couvre pratiquement tout ; et si d'autres matières, telle que le tourisme ou le thermalisme, n'ont pas été ajoutées à la liste, c'est que le concept de développement économique et social a été jugé suffisamment large pour les englober. Cette liberté donnée à la région n'a de limite que celle des autres collectivités locales : le conseil régional doit exercer ses compétences « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » ; mais cette limitation est le corollaire logique de la construction pyramidale de l'administration territoriale : le champ d'action naturel de la région est celui qui dépasse le cadre des départements qui la composent, sans pour autant concerner d'autres régions ou toucher au domaine de compétences réservé à l'Etat. Hors de son *champ d'action naturel*, la région n'est pas pour autant privée de tout moyen d'action : elle peut engager des *actions complémentaires* de celles de l'Etat ou des autres collectivités territoriales, dans les domaines qui seront fixés par la loi, ou encore mener avec eux des actions conjointes sur la base de conventions.

La lecture de l'article 59 doit cependant être plus nuancée. Ce que cet article entend définir c'est la vocation générale de la région, son *champ théorique* d'intervention ; il n'implique pas que la région pourra *effectivement* entreprendre toute action d'intérêt régional dans n'importe quel domaine de la vie sociale. Aux questions pressantes formulées par les parlementaires de l'opposition, soucieux de savoir si les compétences régionales seraient générales ou spécialisées, le ministre de l'intérieur a répondu avec une parfaite clarté : chacune des collectivités locales aura ses *compétences propres* fixées par la loi, et il n'y aura aucun risque de chevauchement ; la région aura des compétences spécialisées, qui ne seront ni celles de l'Etat, ni celles du département, ni celles de la commune⁵⁹. Pour connaître les attributions *réelles* de la région, il faut donc se reporter au texte sur la répartition des compétences. Cette conception, qui supprime en partie le risque d'interférence entre les responsabilités des diverses collectivités locales — car la délimitation des tâches en fonction de l'intérêt communal, départemental ou régional en cause aurait été irréalisable —, aboutit à la conséquence paradoxale de développer le *processus de spécialisation* des collectivités locales, et donc de les rapprocher de plus en plus des établissements publics.

59. Ass. Nat., *Ibid.*, pp. 836 et 839.

B. — L'EMANCIPATION ADMINISTRATIVE

L'autonomie dont la région bénéficie en 1972, du fait de son érection en établissement public, est corrigée par de multiples dispositifs permettant à l'Etat de peser directement sur les comportements et sur les choix régionaux. Non seulement l'Etat est présent au sein même de l'EPR, mais encore il y exerce, par l'intermédiaire du préfet, une influence déterminante : c'est le préfet qui instruit les affaires soumises au conseil régional, fixe l'ordre du jour de ses travaux, exécute ses délibérations ; c'est lui encore qui prépare et exécute le budget régional, engage les dépenses et en assure l'ordonnancement ; lui seul est maître de l'utilisation des services de l'Etat dans la région. Encadré dans ses moindres gestes, privé de la maîtrise de son budget, dépourvu de services propres, le conseil régional est en situation d'étroite sujétion par rapport au préfet. De ce fait, le texte peut se permettre de prévoir un système de tutelle très libéral : les délibérations sont exécutoires de plein droit, le préfet ayant seulement la possibilité d'en demander dans les quinze jours un nouvel examen (article 7) ; il n'est en effet nul besoin de passer par la procédure lourde et trop voyante de la tutelle, dès l'instant où le représentant de l'Etat a la possibilité d'orienter ou de paralyser la volonté régionale.

Sans doute, ce cadre très contraignant est-il en pratique fortement assoupli. Le préfet ne saurait aller ouvertement à l'encontre de la majorité du conseil régional, et il est tenu de négocier avec son président ; dans les régions dominées par la gauche, celle-ci finit par imposer ses choix en jouant sur la légitimité politique du conseil régional. Par ailleurs, si le gouvernement s'oppose à la création par les assemblées régionales de services parallèles à ceux des préfetures⁶⁰, le recrutement d'un personnel contractuel permanent est finalement autorisé par deux circulaires, l'une du 13 janvier 1975, qui permet le recrutement de huit agents, dont quatre d'encadrement pour le fonctionnement des assemblées, l'autre du 28 février 1978, qui permet le recrutement de cinq agents supplémentaires pour la gestion et l'entretien des immeubles régionaux, — que les établissements publics régionaux ont reçu le droit d'acquérir (décret du 8 janvier 1976)⁶¹. Ces conquêtes sont néanmoins précaires et ne suppriment pas l'emprise préfectorale. La loi du 2 mars 1982 s'attache à réaliser, et cette fois dans l'immédiat, l'émancipation des régions, par une réforme profonde de la loi de 1972.

60. Le 22 janvier 1974, le ministre chargé des réformes administratives et le ministre de l'intérieur avaient décidé d'engager un recours contre une délibération du conseil régional du Limousin autorisant le président à créer « des services », dont les membres verraient leur carrière et leur traitement fixés par référence au statut de la fonction publique.

61. Certaines régions vont bien au-delà en recourant à des procédés détournés (contrats de prestation de service ou d'assistance technique, création d'associations factices) pour rémunérer du personnel permanent supplémentaire.

1) L'AUTONOMIE DE GESTION

La volonté de donner à la région la pleine maîtrise de sa gestion interne est le reflet d'une nouvelle conception de l'autonomie locale, transposable à tous les niveaux de l'administration territoriale. Le principe de l'autonomie locale a été en effet traditionnellement interprété en France comme n'excluant pas, au moins au niveau intermédiaire du département, la participation directe du représentant de l'Etat à l'expression de la volonté locale : la séparation de l'Etat et de la collectivité départementale était ainsi compensée par la responsabilité confiée au préfet de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil général. Le statut des EPR fixé en 1972 n'apparaît donc pas alors comme réellement choquant puisqu'il ne fait qu'étendre ce régime départemental aux régions.

La loi du 2 mars 1982 rompt avec cette interprétation : les collectivités locales ont une *identité propre*, distincte de celle de l'Etat et qui doit être protégée ; en donnant à l'Etat la possibilité de s'immiscer dans leur fonctionnement interne, on dénature cette identité, fausse le sens de l'autonomie locale et déséquilibre tout le système d'organisation territorial dans le sens de la centralisation. Une stricte *séparation organique* doit exister entre l'Etat et les diverses collectivités locales, de manière à éviter tout risque d'ingérence et toute tentative de phagocytose. Aussi les fonctions de représentant de l'Etat et de représentant local ne sauraient-elles être confondues et réunies entre les mêmes mains ; le représentant de l'Etat est là pour défendre les intérêts de l'Etat, non pour prendre en charge ceux de la collectivité territoriale dans la circonscription de laquelle il se trouve ; il n'a donc pas sa place au sein des institutions locales. Chaque collectivité locale doit disposer d'une complète liberté de décision et d'une entière disposition des moyens matériels de gestion. Cette réévaluation de l'autonomie locale, qui profite en tout premier lieu au département, s'étend aussi à la région, et cela avant même sa transformation officielle en collectivité territoriale : l'EPR bénéficie des mêmes mesures d'émancipation administrative que le département, et ces mesures sont devenues effectives depuis le 15 avril.

a) L'autonomie de gestion est obtenue concrètement par la solution simple du *transfert* au président du conseil régional de la *fonction d'exécutif régional* antérieurement détenue par le préfet de région : devenu « l'organe exécutif de la région » (article 73 § 1), aux lieu et place du préfet, le président du conseil régional se voit chargé, d'abord de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil régional (article 61 et article 73 § 3), ensuite d'ordonnancer les dépenses de la région et de prescrire l'exécution des recettes régionales (article 73 § 4), enfin de diriger les services que la région crée pour l'exercice de ses compétences (article 73 § 5) ; le préfet se voit donc dépossédé des armes qui lui avaient été confiées par le statut de 1972, privé de toute capacité d'emprise sur les

choix régionaux et exclu en droit du fonctionnement de l'EPR. Le bien-fondé de cette substitution n'a guère été contesté au cours du débat parlementaire, et le sénat lui-même a adopté en première lecture les grandes lignes de l'article 73 : l'opposition aurait seulement préféré qu'au sein de l'EPR ce ne soit pas le président du conseil régional qui hérite des attributions du préfet de région, mais une « commission » émanant du conseil régional ; si cette formule était difficilement envisageable, le souci d'une certaine collégialité et décentralisation des responsabilités a conduit les assemblées à prévoir l'existence de vice-présidents, auxquels le président du conseil régional peut déléguer par arrêté l'exercice d'une partie de ses fonctions, mais qui restent « sous sa surveillance et sa responsabilité » (article 73 § 2).

b) La conséquence la plus importante de l'article 73 est de permettre le recrutement d'un *personnel* spécifiquement régional et la création de véritables *services* régionaux — ce qui correspond à l'attente des régions⁶² et constitue un élément important d'émancipation : sans personnels et sans services, les régions dépendaient entièrement du bon vouloir de l'Etat et se trouvaient placées sous la dépendance de la mission régionale et des administrations déconcentrées. Désormais, elles pourront se donner les moyens administratifs nécessaires à leur développement.

Ces moyens proviennent d'abord des services existants : la loi prévoit que les services de la mission régionale liés aux responsabilités d'exécutif régional (article 73 § 5), mais aussi d'autres services administratifs déconcentrés (article 73 § 6) seront placés « sous l'autorité du président du conseil régional ». Ce changement de rattachement administratif n'implique pour le moment aucune modification concernant l'imputation financière du coût de fonctionnement de ces services, qui reste à la charge de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des ressources — et sans que son montant puisse être diminué —, et le statut des personnels, qui reste inchangé dans l'attente de l'adoption du texte de loi annoncé pour la fin 1982 sur la fonction publique locale. Au demeurant, il y a fort à parier que ce statut sera, compte tenu de la nécessité de maintenir les avantages acquis et de l'attachement des personnels à un « espace de carrière national »⁶³, pratiquement aligné sur celui de la fonction publique d'Etat et prévoiera de nombreuses passerelles dans les deux sens : si cette homogénéisation répond à une revendication ancienne des intéressés, elle n'en est pas moins, dans son principe, assez contraire à l'idée d'autonomie locale, et elle constituera sans nul doute pour l'avenir un puissant frein à la politique de décentralisation.

62. Dans une circulaire publiée au *J.O.* du 14 juin 1981, le Premier ministre avait donné aux assemblées régionales davantage de liberté pour embaucher du personnel, placé sous l'autorité directe et conjointe des présidents du conseil régional et du comité économique et social, le préfet devant cependant veiller à ce que « le nombre des agents recrutés n'excède pas les besoins réels de l'établissement public régional ».

63. B. Eveno, « Pour démocratiser la décentralisation », *Le Débat*, n° 16, novembre 1981, p. 25.

Dans chaque région, une convention a été conclue entre le préfet et le président du conseil régional, et approuvée par le ministre de l'intérieur, afin de déterminer dans quelles conditions les personnels de l'Etat, et notamment ceux des missions, seraient mis à la disposition des présidents des conseils régionaux ⁶⁴.

Mais les régions pourront aussi recruter des personnels nouveaux qui, en l'attente du texte sur la fonction publique locale, seront soumis aux règles applicables aux agents du département dans lequel se trouve le chef-lieu de la région (article 75 II). L'opposition s'est inquiétée de la suppression des verrous qui, dans le statut de 1972, imposaient aux EPR d'utiliser les services de l'Etat, en redoutant qu'elle ne conduise à terme à un développement exponentiel de la bureaucratie régionale : les régions seront en effet tentées, à la fois pour faire face à l'administration d'Etat et pour des « raisons de clientèle », d'augmenter sans cesse l'importance des services régionaux ⁶⁵ ; dans l'immédiat pourtant, le risque est inexistant compte tenu de l'absence d'augmentation des ressources financières des régions. En dehors des services dont le préfet a été invité à se déssaisir au profit de la région, les régions pourront utiliser comme par le passé, jusqu'à la publication de la loi relative à la répartition des compétences, les services extérieurs de l'Etat (article 74) ; cependant cette utilisation se présente sous un éclairage nouveau compte tenu du changement de l'exécutif régional : ce n'est plus le préfet mais le président du conseil régional qui est juge de l'opportunité du recours aux services de l'Etat et qui dispose de la maîtrise de l'emploi de ces services. Il est évident qu'en pratique, c'est par négociation avec le représentant de l'Etat que se décideront les conditions de cette utilisation, et le principe de cette coordination est d'ailleurs explicitement posé par l'article 76 ⁶⁶.

c) L'autonomie de gestion est enfin traduite sur le plan financier par de nouvelles règles comptables, garantissant la liberté d'action des autorités régionales. Le comptable de la région, nommé par le ministre du budget parmi les comptables du Trésor — après information préalable du président du conseil régional (article 82 I), voit son pouvoir d'appréciation limitativement défini : ne pouvant suspendre le paiement d'une dépense pour simple inopportunité mais dans le seul cas où sa responsabilité pécuniaire risque d'être engagée, il est tenu, si l'ordonnateur

64. Une convention-type, devant servir de modèle aux conventions conclues au niveau des régions, a été publiée au J.O. du 17 mars 1982 : elle prévoit de transférer au président du conseil régional les services de la mission régionale qui s'occupent de la préparation des rapports, des affaires financières et de la répartition de certains crédits d'Etat. Le représentant de l'Etat reste chargé de la sécurité générale des locaux, et le président du conseil régional dispose du bureau du courrier.

65. Dans toutes les régions, et notamment en Picardie, ont d'ores et déjà été désignés des « secrétaires généraux » ou des « directeurs des services administratifs », chargés de diriger les services régionaux et provenant le plus souvent de l'administration préfectorale.

66. Adopté à la suite d'un amendement de la commission des lois de l'assemblée nationale.

à qui il a notifié sa décision en la motivant lui adresse un ordre de réquisition, de payer — sauf si l'irrégularité est particulièrement manifeste (fonds disponibles insuffisants, dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devait être imputée, absence totale de justification du service fait, défaut de caractère libérateur du règlement) ; l'ordre de réquisition, notifié à la chambre régionale des comptes a pour effet juridique de transférer la responsabilité du comptable à l'ordonnateur.

2) LA DISPARITION DE LA TUTELLE

Les effets de l'octroi aux EPR de l'autonomie de gestion interne sont renforcés par la disparition des procédés classiques de tutelle. L'exemple des communes montre bien que l'autonomie statutaire n'est pas suffisante : l'emprise de l'Etat peut s'exercer par d'autres canaux, et notamment par la voie d'un strict encadrement, en amont et en aval, des choix ; dès l'instant où les décisions prises ne peuvent entrer en vigueur que sous réserve de l'approbation préalable du représentant de l'Etat, dès l'instant où celui-ci reçoit le pouvoir d'annuler certaines de ces décisions ou de se substituer aux organes locaux pour prendre à leur place les mesures nécessaires, les rapports entre l'Etat et les collectivités locales se situent dans le même contexte d'inégalité, de dépendance et d'assujettissement. L'Etat ne pèse plus, sans doute, de l'intérieur sur la formation de la volonté locale, mais il se donne la possibilité de censurer de l'extérieur certaines de ses manifestations. En s'attaquant en même temps aux deux problèmes, le gouvernement entendait éviter que le représentant de l'Etat ne reprenne, par le biais de la tutelle, ce qu'il perdait en abandonnant ses fonctions d'exécutif régional. Si une certaine maladresse de rédaction a justifié l'annulation par le conseil constitutionnel d'une partie du texte adopté par le parlement, cette annulation a des effets moins importants pour la région que pour le département ou la commune, qui se voient provisoirement replacés sous l'empire des anciennes dispositions.

a) L'objectif poursuivi par le gouvernement était de faire échapper de manière générale les communes, les départements et aussi les EPR à la censure des représentants de l'Etat : il convenait à cet effet, d'une part de supprimer toute procédure d'approbation *a priori* des actes des autorités locales là où elles existaient — c'est-à-dire pour les communes⁶⁷ —, d'autre part et surtout de priver le représentant de l'Etat de la faculté d'annuler ces actes. Aussi l'article 70 prévoit-il l'abrogation de toutes les dispositions de ce type concernant les EPR. La seule possibilité que conserve le représentant de l'Etat, aux termes de l'article 69, est de

67. Pour les régions, la loi du 5 juillet 1972 prévoit seulement la possibilité pour le préfet de demander un nouvel examen des délibérations du conseil régional.

déferer les actes des autorités régionales, qui lui sont transmis dans un délai de quinze jours, au tribunal administratif, s'il les estime contraires à la légalité — le recours devant être exercé dans un délai de deux mois suivant la transmission et pouvant éventuellement être assorti d'une demande de sursis (sur laquelle le président du tribunal administratif statue dans les quarante-huit heures) si l'acte incriminé « est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle ».

L'effet de ces deux textes est indiscutablement de *supprimer le principe même de la tutelle*, présentée pourtant jusqu'alors comme la contrepartie nécessaire de l'autonomie locale : quelle que soit la diversité de ses modalités (approbation, annulation, substitution), ou du moment où elle se manifeste (*a priori* ou *a posteriori*), la tutelle implique en effet, en droit administratif français, une capacité d'intervention directe d'une autorité administrative sur les actes d'une autre autorité, juridiquement autonome, pour les modifier, les supprimer ou les réformer. Or, le représentant de l'État se trouve ici dépourvu de cette capacité, et seulement doté du droit de faire appel à un juge : la censure des actes des autorités régionales n'est donc plus possible par la *voie administrative de la tutelle*, mais par la seule *voie juridictionnelle de l'excès de pouvoir*. Incontestablement, il s'agit d'une modification profonde de la conception traditionnelle des relations entre les collectivités locales et l'État : si les hypothèses de contrôle *a priori*, par approbation préalable, étaient en fait devenues très peu nombreuses pour les communes depuis la loi du 31 décembre 1970⁶⁸, et si elles étaient inexistantes pour les départements et les régions, les contacts informels avec le préfet restaient nombreux ; et dans tous les cas le pouvoir d'annulation subsistait, pour les régions aussi (article 7 § 2 de la loi du 5 juillet 1972). Le bien-fondé de la substitution du contrôle juridictionnel à la tutelle a été vivement contesté dans les rangs de l'opposition. La tutelle n'est en effet nullement cette caricature grossière présentée pour les besoins de la cause⁶⁹ : au terme d'une évolution progressive, elle s'est en réalité transformée en garantie pour les élus locaux, en leur évitant de commettre des erreurs irréparables et en les aidant à exercer leurs responsabilités. L'effet du texte gouvernemental consiste à remplacer un contrôle *préventif* léger, bienveillant et essentiellement protecteur pour les élus, par un contrôle *répressif* lourd, inadapté et humiliant : peu qualifié pour exercer ce contrôle, qui suppose, pour être efficace, proximité et dialogue permanent, le juge administratif sera submergé de recours, sans avoir les moyens de les traiter en temps utile ; et les lenteurs de la procédure risquent paradoxalement de multiplier les abus en assurant l'impunité.

Le véritable problème était cependant de savoir si la suppression de la tutelle est compatible avec l'article 72 de la constitution, qui donne

68. S.-C. Bouzely, « Le commissaire de la République », *Rev. admi.*, n° 204, novembre-décembre 1981, p. 637.

69. P. Jans par exemple parlait de tutelle « permanente, tâtilonne, vexatoire, paralysante » (*Ass. Nat* 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 366).

au délégué du gouvernement la charge « des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Pour M. Debré⁷⁰, faire disparaître la tutelle, en donnant seulement au représentant de l'État la possibilité de saisir le tribunal administratif, c'est du même coup faire disparaître le contrôle administratif prévu par la constitution. Pour le gouvernement et la majorité au contraire, la tutelle est « une chose » et le contrôle administratif « une autre »⁷¹ : si le contrôle administratif, qui consiste dans « l'ensemble des moyens par lesquels le représentant du gouvernement fait régner l'ordre, assure le bon fonctionnement des services publics et l'ensemble des composantes de l'ordre public »⁷² est prévu par la constitution, il peut s'exercer dans sa plénitude sans prendre nécessairement la forme de la tutelle et se confondre avec elle⁷³ ; et c'est au législateur, sur la base de l'article 34 de la constitution, qu'il appartient de définir les contours d'un contrôle administratif dont les modalités ne sont pas nécessairement intangibles. S'il supprime la tutelle, le texte ne fait pas disparaître pour autant le contrôle administratif, qui prend seulement des formes nouvelles.

Dans sa décision du 25 février 1982, le conseil constitutionnel a admis le fond de cette argumentation : il estime en effet que, si les prérogatives de l'État énoncées à l'article 72 § 3 de la constitution « ne peuvent être ni restreintes, ni privées d'effet, même temporairement », la faculté donnée au représentant de l'État de soumettre au contrôle juridictionnel les actes des autorités locales n'a pas restreint la portée de cet article ; le législateur pouvait donc concevoir le contrôle administratif sous une autre forme que la tutelle traditionnelle et comme un simple pouvoir de saisine de la juridiction administrative. En revanche, le fait que les actes des autorités locales aient été considérés, dans le texte voté par le parlement, comme exécutoires à un moment où le représentant de l'État n'est pas en mesure de saisir le tribunal administratif est jugé par le conseil constitutionnel contraire à la constitution. Dans sa version soumise au conseil constitutionnel, l'article 69 prévoyait en effet que le caractère exécutoire des délibérations, arrêtés et actes des autorités régionales, comme des autorités départementales et communales, n'était pas subordonné à la transmission au représentant de l'État : comme cette transmission doit être faite dans la quinzaine, il s'écoule un laps de temps pendant lequel le représentant de l'État est tenu dans l'ignorance des actes pris par les autorités locales ; plus encore, le troisième alinéa de l'article 69 imposait au représentant de l'État d'informer au préalable l'autorité exécutive, c'est-à-dire le président du conseil régional, vingt jours à l'avance — sauf en cas d'atteinte à une liberté publique — de

70. Ass. Nat. *Ibid.*, pp. 326 et 333.

71. Le terme de « contrôle administratif » a été effectivement choisi à dessein par les constituants de 1946 et 1958, qui l'ont préféré au mot de « tutelle », jugé trop restrictif et trop marqué par son sens civiliste (Voir J. Morand, « La tutelle dans le changement », *Le Monde*, 30 octobre 1981).

72. A. Richard, Ass. Nat. 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 332.

73. P. Guidoni, *Ibid.*, p. 329.

son intention de déposer un recours. Or, pendant cette période, qui pouvait atteindre, par l'addition de ces deux délais, trente-cinq jours, les actes incriminés allaient pouvoir continuer à s'appliquer et à produire des effets, compte tenu du principe de leur caractère exécutoire. Cette disposition avait été introduite par l'assemblée nationale en seconde lecture et maintenue par elle en dernière lecture, malgré l'opposition du sénat et les hésitations du gouvernement qui avait accepté la formule sénatoriale subordonnant le caractère exécutoire à la transmission au représentant de l'Etat. Le conseil constitutionnel s'oppose donc à la promulgation de ces dispositions, dans la mesure où, par elles, l'Etat était privé « fut-ce temporairement » du moyen d'exercer le contrôle administratif prévu par la constitution. Cette disjonction est cependant secondaire : elle ne conduit pas, comme dans le cas des départements et des communes, à redonner vie à des dispositions que le législateur avait entendu abroger — ce qui imposera le dépôt d'un nouveau texte ; pour les EPR, l'essentiel est bien acquis.

b) La disparition de la tutelle administrative doit être assortie, aux termes de la loi du 2 mars 1982, de la *disparition de la tutelle financière* : privé du pouvoir de censurer lui-même les actes des autorités locales, le représentant de l'Etat perdrait aussi la possibilité d'intervenir directement dans leur gestion budgétaire ; et tout comme en matière administrative, le recours au tribunal administratif remplace les régimes précédents d'approbation préalable et d'annulation, en matière financière le recours à la chambre régionale des comptes remplacerait les anciennes procédures de règlement d'office. Il s'agit cependant d'une fausse symétrie, dans la mesure où les compétences du représentant de l'Etat ne se limitent pas en matière financière à un simple pouvoir de saisine.

Le projet de loi était très laconique sur les *chambres régionales des comptes*, qui doivent pourtant constituer les pièces maîtresses du nouveau système de contrôle financier ; et c'est à l'initiative de l'assemblée nationale qu'ont été apportées d'importantes précisions concernant leurs modalités d'organisation, leurs règles de fonctionnement et le statut de leurs membres. La chambre régionale des comptes, instituée dans chacune des régions, est avant tout un organe juridictionnel, relevant en appel de la cour des comptes : ses membres sont des magistrats, bénéficiant à ce titre de l'inamovibilité. Présidée au moins au début⁷⁴ par un conseiller-maître ou par un conseiller référendaire à la cour des comptes nommé à sa demande et sur proposition du premier président de la cour des comptes, elle comporte au moins deux assesseurs, issus du nouveau corps des conseillers des chambres régionales créé à cette occasion ou détachés de la cour des comptes, et peut obtenir l'assistance éventuelle d'agents de l'Etat ou des collectivités locales détachés auprès d'elle. Sa

74. Par la suite, les membres du corps des conseillers des chambres régionales pourront accéder aux fonctions de président, sur proposition du premier président de la cour des comptes.

fonction essentielle consiste à *juger*, selon une procédure juridictionnelle — impliquant l'intervention d'un commissaire du gouvernement, exerçant les fonctions de ministère public, une délibération collégiale⁷⁵ et l'appel possible devant la cour des comptes —, *les comptes* des comptables publics locaux, ainsi qu'à vérifier, « sur pièces et sur place »⁷⁶, la régularité de la gestion des collectivités locales, de leurs établissements publics et de manière plus générale de tous les organismes qui bénéficient de leur concours financier. Le rôle ainsi imparti aux chambres régionales des comptes ne pose pas de problème au regard du principe d'autonomie locale : il s'agit d'une simple adaptation du contrôle traditionnellement exercé par la cour des comptes, caractérisé par l'établissement d'une plus grande proximité par rapport aux collectivités concernées.

Mais, la chambre régionale des comptes se voit aussi confier un certain *pouvoir de supervision en matière budgétaire* — pouvoir qui s'exerce dans des conditions sensiblement identiques pour les communes, les départements et les régions⁷⁷ : elle sera en effet habilitée à intervenir, à la demande du représentant de l'Etat, dans une série d'hypothèses, telles que le retard, le déséquilibre, le déficit ou la non-inscription de dépenses obligatoires ; seulement, et à la différence de ce qui est prévu pour le contrôle administratif, cette intervention ne prive pas le représentant de l'Etat de toute compétence propre de décision. C'est ainsi qu'au cas où le budget de la région n'est pas voté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique⁷⁸ la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'Etat, formule, dans le mois qui suit, des propositions pour le règlement du budget : mais celui-ci, qui a alors la responsabilité de régler le budget et de le rendre exécutoire, n'est pas tenu de suivre ces propositions ; il peut s'en écarter, à condition d'assortir sa décision d'une motivation explicite (article 7 § 2, que l'article 83 rend applicable aux régions par le détour de l'article 51 § 1). De même, si le budget régional n'est pas voté « en équilibre réel » — au sens où l'entend l'article 8 de la loi⁷⁹ —, la chambre régionale des comptes, saisie dans les trente jours par le représentant de l'Etat, propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ; mais, dès l'instant où le conseil régional ne délibère pas dans le délai d'un mois à partir de la communication de ces propositions, ou ne prend pas

75. Le projet gouvernemental admettait que le président de la chambre régionale puisse « juger seul » ; c'est l'assemblée nationale (amendement Sapin) qui a imposé le respect du principe de collégialité.

76. Avec les mêmes moyens d'investigation que ceux dont dispose la cour des comptes et l'assistance d'un corps de « vérificateurs » (article 89).

77. L'article 83 transpose aux régions les règles prévues pour les départements dans les articles 51, 52, 53, qui eux-mêmes se réfèrent à l'essentiel des articles 7, 8, 9 applicables aux communes.

78. Si le budget n'est pas voté avant le 1^{er} janvier, le président du conseil régional a la possibilité de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente.

79. Un budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et le remboursement des annuités d'emprunt peut être assuré par les recettes budgétaires normales.

des mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat, qui a, ici encore, la possibilité de s'écarter des propositions de la chambre régionale des comptes, en motivant sa décision. La même procédure est applicable lorsque les propositions de la chambre régionale des comptes destinées à assurer le rétablissement de l'équilibre budgétaire, après qu'un déficit égal ou supérieur à 5 % des recettes de la section de fonctionnement ait été révélé par le compte du dernier exercice clos, n'ont pas été respectées, ou lorsque la mise en demeure pour obtenir l'inscription des dépenses obligatoires n'a pas été suivie d'effet.

Le système de contrôle est donc assez différent en matière financière de ce qu'il est en matière administrative : le représentant de l'Etat n'épuise pas ses compétences en saisissant la chambre régionale des comptes ; il retrouve au contraire, après que celle-ci ait examiné le problème — éventuellement en présence du président du conseil régional ou de son représentant⁸⁰ —, un pouvoir qui n'est pas de simple exécution mais comporte une certaine latitude d'appréciation. Dans tous les cas cependant, ce nouveau régime de contrôle budgétaire ne doit entrer en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 1983 (article 100) : jusqu'à cette date, les mesures relatives aux actes budgétaires des régions qui doivent être prises d'après la loi après intervention de la chambre régionale des comptes, resteront de la compétence exclusive du représentant de l'Etat. Quant aux comptes des régions, ils ne commenceront à être examinés par les chambres régionales qu'à partir de la gestion 1983 : la cour des comptes reste compétente pour tous les exercices antérieurs, 1982 compris. Ce décalage dans le temps, inévitable compte tenu des délais nécessaires à l'installation des nouvelles chambres régionales des comptes, fait que le représentant de l'Etat gardera au moins temporairement un droit de regard sur le budget des régions, alors que parallèlement il se trouve dès à présent privé des armes classiques de la tutelle administrative.

c) La loi du 2 mars 1982 entend enfin éviter que, par le biais de la *tutelle technique*, l'Etat ne garde sa position prééminente par rapport aux collectivités locales. Les prescriptions opposables aux collectivités territoriales doivent être, en dehors de celles qui résultent de l'application des textes généraux, conçues de manière limitative et insérées dans un texte précis (article 90) : à cet effet, un « code de prescriptions et de procédures techniques » doit être élaboré, après consultation d'un « comité d'allégement » constitué au sein du conseil national des services publics départementaux et communaux et ouvert aux représentants des régions (article 91), afin de déterminer les règles particulières applicables aux communes, départements et régions dans un certain nombre de domaines ; à partir de l'entrée en vigueur de ce code, toutes les prescriptions autres deviendront inopposables aux collectivités locales et ne pourront servir

80. Transposition de l'article 13, qui prévoit la possibilité pour le maire, ou son représentant, de présenter des observations orales.

de condition mise par l'Etat à l'attribution d'une subvention ou d'une aide. Quant à la dépendance plus subtile qui résulte de l'utilisation systématique par les collectivités locales des services techniques de l'Etat, on entend y mettre fin, en interdisant aux collectivités territoriales de verser directement, sous quelque forme que ce soit, des indemnités aux agents des services et établissements publics de l'Etat, sauf s'il s'agit de rémunérer des « prestations fournies personnellement par ces agents en dehors de l'exercice de leurs fonctions » (article 97). L'application de cette disposition pour les régions suppose qu'une ligne claire de démarcation ait été tracée au préalable entre les services de l'Etat et ceux des régions.

Même si elle est nuancée en matière budgétaire et hypothétique en matière technique, la disparition de la tutelle n'en constitue pas moins un pari sur la capacité des élus locaux de faire face à leurs responsabilités. Soucieux d'éviter tout dérapage, le gouvernement avait prévu un garde-fou très efficace : la soumission de tous les élus, municipaux (article 12), départementaux (article 42), régionaux (article 55) à la cour de discipline budgétaire, qui aurait pu, en plus des sanctions pécuniaires, aller jusqu'à leur interdire, à titre temporaire ou définitif, l'exercice de la fonction d'ordonnateur, et proposer la suspension ou la révocation du mandat électif⁸¹. Selon le ministre de l'intérieur, la *responsabilité* est « la contrepartie normale de la confiance et de la liberté »⁸² : l'élu qui ne respecte pas la loi et outrepassé ses attributions doit faire l'objet de sanctions. « La décentralisation ne doit être ni la facilité, ni le laisser-aller, ni le désordre. Elle implique au contraire une grande rigueur et, le cas échéant, des sanctions exemplaires ». Dès l'ouverture du débat parlementaire, il est cependant apparu que les élus redoutaient fort cette extension de la compétence de la cour de discipline budgétaire à leur endroit, en y voyant une véritable « épée de Damoclès » suspendue au-dessus de leur tête⁸³, et infiniment plus menaçante que l'ancienne tutelle débonnaire et préventive du préfet. Le gouvernement s'est incliné en troisième lecture devant l'assemblée nationale et a finalement renoncé, après avoir pris « le temps de la réflexion » à soumettre les élus à la cour. Depuis lors, la décision du conseil constitutionnel a fortement contribué à réduire les risques en rendant concomitants le caractère exécutoire et l'exercice du contrôle administratif.

C. — L'ELARGISSEMENT DE LA CAPACITE D'ACTION

Etablissement public spécialisé, dont le champ d'intervention est étroitement délimité, la région n'a, dans la loi du 5 juillet 1972, qu'une capacité d'action restreinte. Chargée de « contribuer au développement

81. Prononcée en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat.

82. G. Defferre, Ass. Nat. 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 318.

83. Comme le disait de façon imagée G. Petit (Sénat, 3 novembre 1981) : « les maires ne veulent pas se réveiller la nuit en se demandant s'ils ne sont pas tombés sous le coup de la cour de discipline budgétaire ».

économique et social » de la circonscription, la région n'est réellement chargée en propre que des seules « études » intéressant le développement régional ; pour tout le reste, elle n'agit qu'à titre complémentaire, en faisant des « propositions » pour coordonner et rationaliser le choix des investissements, en « participant » au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ou en réalisant ces équipements mais « avec l'accord et pour le compte » d'autres collectivités ou à titre supplétif si les collectivités locales ou l'Etat décident de lui confier l'exercice de certaines attributions : l'intérêt régional ne justifie l'intervention de l'EPR qu'à propos « d'actions engagées ou d'activités déléguées par d'autres institutions »⁸⁴. Corrélativement, la région se voit imposer des ressources volontairement modiques, de nature à limiter l'étendue de ses ambitions : si la loi transfère aux régions la taxe sur les permis de conduire et les autorise à instituer un certain nombre de taxes additionnelles (sur les cartes grises, au droit d'enregistrement, aux impôts locaux) dont le taux est fixé par le conseil régional, le total des ressources fiscales est plafonné à 25 F par habitant (15 F pour le premier exercice). Cette double limitation des compétences et des moyens des régions est destinée à empêcher leur croissance immodérée et incontrôlée, en les enserrant dans un véritable carcan.

Sans être remis en cause, ce cadre rigide a été progressivement assoupli au fil des années, sous la pression des régions. D'une part, les EPR reçoivent officiellement certaines compétences nouvelles, telles que l'initiative de la création des parcs naturels régionaux (24 octobre 1975), la répartition des autorisations de programme entre les départements pour tout un ensemble d'investissements (décrets des 8 janvier et 18 février 1976), l'aide aux PMI (27 juillet 1977), l'organisation des transports collectifs régionaux (30 juillet 1977), la mise en œuvre de la politique des contrats de pays... D'autre part, ils se lancent tour à tour dans une politique dynamique et offensive, traduite par une croissance rapide des budgets, se caractérisant à la fois par la définition d'une stratégie globale de développement régional⁸⁵, la diversification des secteurs pris en charge⁸⁶, l'adaptation des outils d'intervention⁸⁷ et surtout le financement de dépenses de fonctionnement. Une véritable course de vitesse s'engage après 1977 entre l'Etat, qui cherche à canaliser l'expansionnisme régional par des concessions limitées et les régions qui cherchent à élaborer

84. P. Delvolvé, « Les régions et les politiques *infra* et *supra* régionales », in *La région en question*, op. cit., p. 152.

85. Voir le plan de rééquilibrage adopté le 9 octobre 1981 par le conseil régional de Picardie et bâti autour de trois politiques prioritaires : l'emploi, la formation et la recherche, le cadre de vie.

86. Le budget investissement de la Picardie pour 1982 s'élève à 163,3 millions, répartis entre : le développement des infrastructures (46,8), la formation des hommes (24,4), l'aide aux activités économiques (28,5), l'environnement et l'habitat (23,9), les sports et la culture (13,8), le tourisme et les loisirs (13,1), la politique sanitaire et sociale (12,6).

87. Agences de développement, organismes financiers, tels que l'institut régional de développement industriel en Midi-Pyrénées.

une politique de développement correspondant à leurs préoccupations spécifiques. Les initiatives prises par les régions restent néanmoins fortement entravées par l'étranglement des ressources⁸⁸ et la faiblesse des moyens matériels de gestion⁸⁹. L'indexation du plafond fiscal régional, annoncée par le Premier ministre le 15 octobre 1980, et surtout l'extension des compétences régionales réalisées par les décrets du 13 février 1981 semblent à première vue donner satisfaction aux régions : les EPR se voient reconnaître officiellement le droit de s'engager dans une série de domaines tels que l'innovation, les économies d'énergie et les énergies nouvelles, la recherche scientifique, le tourisme, la culture, le logement, et pour financer des opérations qui ne sont plus de simple investissement mais touchent directement au fonctionnement⁹⁰ : néanmoins, cette extension du champ d'action des EPR est compensée par l'édiction de règles nouvelles, définissant plus strictement le cadre de leur activité^{91 92}. Tout se passe comme si le gouvernement, prenant acte des glissements d'ores et déjà effectués, entendait désormais figer la situation en interdisant pour l'avenir tout autre débordement. Onze de ces treize décrets, on l'a dit, ont été abrogés le 12 juin 1981, laissant ainsi la place nette pour un réexamen du problème des compétences des régions dans le cadre d'une refonte globale.

Tout en renvoyant à des lois ultérieures le soin de répartir les compétences entre les différents niveaux de l'administration territoriale et d'affecter les moyens correspondants — étant entendu que tout accroissement de charges résultant d'un transfert de compétence entre l'Etat et une collectivité locale « sera compensé par un transfert de ressources » équivalent —, la loi du 2 mars 1982 n'en élargit pas moins dans l'immédiat les attributions des EPR, sans leur attribuer pour le moment de nouvelles ressources.

1) LES COMPÉTENCES

Compte tenu de la démarche en deux temps adoptée par le gouvernement, le problème des compétences des régions se pose à deux niveaux différents et successifs : d'une part, dans l'immédiat, les EPR obtiennent un assouplissement du texte très contraignant de 1972 ; d'autre part, et à plus long terme, les compétences des futures collectivités territoriales régionales ressortent du projet de loi relatif à la répartition des compétences.

88. Le plafond fiscal est relevé à 35 F en 1977.

89. Voir *supra*, I A introduction.

90. Intervention pour faciliter le cautionnement de prêts simples ou participatifs consentis aux entreprises, participation au financement de services collectifs des entreprises dans les secteurs industriel, agricole ou artisanal.

91. Les EPR ne peuvent financer un programme à plus de 50 %, les programmes qu'ils soutiennent doivent faire l'objet de conventions conclues avec des organismes agréés et conformes à des conventions-types, la subvention accordée ne peut servir à financer des dépenses de personnels, etc...

92. P. Sadran, *AJDA*, 1981, pp. 306-307.

a) *Avant même d'être transformées en collectivités territoriales* et de voir fixées leurs attributions définitives, les régions bénéficient d'une extension de leurs compétences, par le biais de modifications apportées à la loi du 5 juillet 1972. Cette extension se fait dans deux directions essentielles.

D'abord, la liste des opérations que les EPR peuvent effectuer, figurant à l'article 4-I de la loi de 1972, fait l'objet de plusieurs compléments. La participation à des « dépenses de fonctionnement » liées à des opérations d'intérêt régional direct (5°) ne fait qu'officialiser une pratique qui avait eu tendance à se généraliser au cours des dernières années, sans entraîner pour autant de réactions énergiques du gouvernement⁹³ : le sénat avait adopté en première lecture une formulation plus limitative, en limitant cette participation aux seules dépenses de fonctionnement des équipements dont la région a contribué à assurer la réalisation ; la formulation très générale finalement adoptée donne aux régions la faculté, assez théorique pour le moment compte tenu du maintien du volume de leurs ressources, de créer de véritables services de gestion régionaux. Des responsabilités nouvelles d'intervention économique sont également confiées aux EPR, qui se voient reconnaître la possibilité d'apporter, comme les départements et les communes, leur aide, directe ou indirecte, aux entreprises en difficulté (6°), ainsi que de participer au capital des sociétés de développement régional ou des sociétés d'économie mixte (8°). Cette capacité d'intervention économique conférée aux diverses structures territoriales a été un des points chauds de la discussion parlementaire : le projet de loi autorisait en effet de façon très large chacune de ces structures à prendre les mesures « nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population » de la circonscription ; adoptée par l'assemblée nationale, cette disposition avait été purement et simplement supprimée par le sénat, au motif qu'elle risquait de favoriser le développement d'un interventionnisme local inconsidéré. Le texte définitif est, pour les régions comme pour les départements et les communes, plus limitatif : ne mentionnant plus que « les interventions dans le domaine économique », il définit strictement leurs modalités (attribution d'aides) et les objectifs qu'elles doivent poursuivre (l'aide aux entreprises en difficulté) ; et, là encore, l'absence de ressources supplémentaires interdit de toute façon dans l'immédiat aux régions d'étendre beaucoup le champ de ces interventions. Les EPR obtiennent aussi un droit d'intervention dans la gestion des aides financières d'origine étatique : non seulement, ils sont chargés d'attribuer pour le compte de l'Etat les primes accordées aux entreprises concourant au développement régional et à l'emploi, mais encore un comité des prêts, composé en majorité d'élus, est institué dans chaque région ; chargé de déterminer « les orientations générales » des prêts

93. La circulaire Mauroy du 14 juin 1981 demandait aux préfets de ne plus s'opposer au vote par les conseils régionaux de dépenses de fonctionnement, lorsque celles-ci peuvent concourir au développement régional.

consentis par la caisse des dépôts et consignations et par la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales en faveur des collectivités locales et de leurs établissements, ce comité peut être aussi consulté sur les décisions d'attribution des prêts relatifs aux équipements d'intérêt régional (article 68). L'Etat accepte donc dans ces hypothèses de ne plus avoir une entière maîtrise de ses décisions financières ; il se décharge sur les régions du soin de répartir les moyens en ses lieu et place.

Ensuite, le rôle des EPR *en matière de planification* est sensiblement élargi. Le projet de loi n'envisageait cet élargissement qu'après la transformation des régions en collectivités territoriales : c'est la commission des lois de l'assemblée nationale qui l'a rendu immédiatement applicable, en détachant les dispositions relatives au plan de l'article 50 (article 45 du projet gouvernemental) et en les insérant dans un nouvel article 67, modifiant l'alinéa 2 de l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972. Il convenait en effet d'après elle que les compétences en cette matière soient d'ores et déjà fixées, alors que doivent incessamment commencer les travaux du futur plan quinquennal, appelé à couvrir la période 1984-1988. L'article 67 opère une nette distinction entre la contribution apportée par les EPR à l'élaboration du plan national, sous forme d'avis, et le pouvoir qui leur appartient d'élaborer et d'approuver le plan régional. Les régions n'ont plus seulement pour tâche de « participer » à la préparation et à l'exécution du plan : à la seule condition de respecter les orientations fixées par le plan national, elles seront libres de définir leur propre stratégie de développement, après consultation des départements et des communes. Le plan régional ne sera donc plus la simple transcription des options du plan national, mais la traduction des intérêts et des besoins spécifiques des régions ; il y aura deux documents différents de planification, certes emboîtés et articulés, mais ayant chacun leur logique et leur cohérence. Ainsi se trouve confirmée l'évolution qui avait abouti à faire progressivement du plan régional l'expression d'une authentique volonté locale.

b) L'extension des compétences des EPR ne constitue cependant qu'une étape, destinée à parer au plus pressé et à régulariser les situations créées par les initiatives régionales. *La délimitation définitive* de la zone réservée aux régions dans le nouveau système d'organisation territoriale à quatre niveaux doit être faite par la loi sur la répartition des compétences, qui doit en principe être adoptée par le parlement à la session de printemps 1982 ; si les régions sont assurées de conserver au moins les attributions qui leur ont été d'ores et déjà reconnues, elles devraient en conquérir de nouvelles.

Partant de l'idée que les collectivités locales doivent avoir, non pas des « pouvoirs identiques à trois niveaux géographiques différents » mais tout au contraire des « compétences propres »⁹⁴, le gouvernement entend

94. G. Defferre, Ass. Nat. 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 338.

procéder à une *remise en ordre*, en situant de la manière la plus claire, la plus simple et la plus cohérente possible le niveau auquel les responsabilités doivent être exercées : l'objectif est de définir des blocs entiers de compétences en faveur de telle ou telle collectivité — quitte à ce que des conventions soient ensuite passées pour leur exercice effectif —, en prohibant tout système de tutelle d'une collectivité territoriale sur l'autre. La seconde idée fondamentale est que cette répartition des tâches est inspirée par le souci de *décentraliser* au maximum les responsabilités : il ne s'agit nullement de figer la situation existante, mais de créer un équilibre nouveau, par un glissement du centre vers la périphérie ; le transfert de compétences, accompagné du transfert de ressources correspondantes, doit se faire exclusivement dans le sens descendant, c'est-à-dire de l'Etat vers les collectivités locales, ce qui exclut tout mécanisme de recentralisation. Le pouvoir régional doit se développer au détriment de l'Etat, et non des départements et des communes, dont les compétences seront maintenues et renforcées. Compte tenu de ces principes, il semble que la région soit appelée, en dehors de ses attributions traditionnelles, en matière de planification et de développement économique, à bénéficier de compétences nouvelles, notamment en matière de *formation professionnelle* (définition des actions de formation, financement des dépenses de construction et de fonctionnement des centres, création d'un fonds régional), de *logement* (définition de priorités régionales et attribution d'aides complémentaires à celles de l'Etat), de *recherche* (définition d'une politique régionale de recherche, exécutée par voie de conventions), de *culture* (aide au développement des institutions culturelles régionales — telles qu'orchestres, troupes théâtrales, musées d'art populaire) et d'*environnement* (soutien des actions tendant à la sauvegarde du patrimoine naturel et à l'amélioration de l'environnement) ; en revanche, les problèmes d'éducation, d'action sociale et de santé lui échapperaient, au profit du département. L'attribution de ces compétences est sans doute de nature à renforcer la position des régions dans le système d'organisation territorial : il faut cependant noter que leur nouveauté est relative, dans la mesure où la plupart des régions s'étaient déjà largement engagées dans ces directions ; par ailleurs, elles se présentent surtout comme des mesures d'accompagnement de politiques qui restent définies et impulsées nationalement.

2) LES MOYENS

La capacité réelle d'action des régions reste hypothéquée par la persistance d'incertitudes concernant leurs ressources futures. La loi du 2 mars 1982 renvoie, ici encore, la solution de ce problème à une loi ultérieure, qui devrait être discutée à la session d'automne 1982 : les seules dispositions qu'elle comporte consistent, d'une part en la *compensation* intégrale du transfert de compétences, d'autre part en l'institution, au profit des régions comme des départements et des communes, d'une *dotations globale d'équipement*, se substituant aux subventions spécifiques

— les règles de calcul, les modalités de répartition et les conditions d'évolution de cette dotation devant être fixées par la loi relative à la répartition des compétences (article 103). Si cette globalisation est certainement positive pour les collectivités territoriales (elle était prévue par le projet de loi sur le développement des responsabilités locales), dans la mesure où elle leur donne une maîtrise, au moins théorique, du choix de leurs équipements, en supprimant la nécessité d'obtenir au coup par coup l'engagement financier préalable de l'État, elle ne résout évidemment qu'une partie du problème : l'autonomie locale implique en effet que les collectivités locales aient leurs propres sources de financement échappant à l'emprise de l'État. Or, *la réforme de la fiscalité locale* reste à faire : le gouvernement a affirmé à plusieurs reprises son hostilité au système existant et son intention de le transformer complètement : la taxe professionnelle et la taxe d'habitation notamment seraient des « impôts insupportables » et d'un mauvais rendement, qu'il conviendrait de « supprimer » au plus vite⁹⁵. La solution peut être, soit de transférer purement et simplement aux collectivités locales le produit de certains impôts ou taxes — mais le risque de distorsion et d'arbitraire est grand —, soit de leur donner la possibilité d'instituer des taxes additionnelles aux taxes perçues par l'État ou des centimes additionnels à l'impôt sur le revenu — avec le relâchement consécutif du lien territorial qui paraît nécessaire à toute fiscalité locale —. Il convient aussi de savoir si l'on établit une fiscalité différente pour les diverses catégories de collectivités locales : le rapport Guichard avait prévu par exemple de réserver exclusivement les quatre impôts classiques aux communes, alors que le département devait tirer ses ressources de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu et la région de taxes additionnelles liées au développement économique. Pour les régions, le choix est donc entre le maintien dans les grandes lignes du système actuel fondé sur l'institution de taxes additionnelles, corrigé par la disparition du plafond légal de ressources, et l'adoption d'un système de financement rénové, applicable à tous les niveaux de l'administration territoriale : la difficulté de réalisation de cette réforme d'ensemble rend plus probable la première solution. Dans tous les cas, les arbitrages seront difficiles : il est en effet illusoire de penser que l'État puisse renoncer à d'importantes ressources au profit des collectivités locales, et notamment des régions ; dans ces conditions, l'attribution à celles-ci de moyens nouveaux risque fort de se traduire par une aggravation des charges pesant sur le contribuable et par l'augmentation des prélèvements obligatoires.

Dans l'immédiat, le gouvernement s'est opposé, après quelques hésitations⁹⁶, au déplafonnement des ressources fiscales des EPR, qui semblait pourtant être la contrepartie logique de l'extension de leurs respon-

95. G. Defferre, *Le Monde*, 10 juin 1981.

96. L'amendement déposé en ce sens par O. Guichard a d'abord été réservé à la demande du ministre de l'intérieur, qui s'est ensuite opposé à son adoption.

sabilités. La suppression de cette barrière légale pouvait en effet inciter certains EPR à augmenter très fortement le montant des taxes additionnelles, au risque d'aggraver les disparités entre régions. Trois régions seulement atteignant le plafond légal, il n'y avait aucune urgence à le faire disparaître ; il était préférable d'attendre que les conseils régionaux aient tiré de leur élection au suffrage universel direct un surcroît de légitimité avant de leur permettre d'alourdir à leur gré la pression fiscale sur les habitants de la région. Cette prudence traduit une certaine *méfiance* devant le risque d'un développement incontrôlé des régions : il s'agit d'éviter que, dans la période de transition, les régions ne profitent de la liberté nouvelle qui leur est accordée pour prendre des initiatives malencontreuses, engager du personnel inutile et mettre en place une lourde bureaucratie régionale : l'obstacle financier est sans aucun doute le plus efficace pour éviter de tels dérapages et stabiliser les contours actuels de l'institution régionale. La seule exception faite l'a été en faveur de l'action culturelle : une dotation spéciale et temporaire a été en effet attribuée par l'Etat aux EPR afin d'atténuer les charges résultant de leur action culturelle et contribuer au développement de cette action (article 93). A cette exception près, les EPR doivent donc faire face, dans l'immédiat, à leurs responsabilités nouvelles avec des moyens inchangés.

**

Quelles que soient les incertitudes qui pèsent encore sur l'étendue définitive de leur capacité d'action, les régions bénéficient d'ores et déjà d'une position considérablement renforcée dans le système d'organisation territoriale : tirant les leçons de la pratique, la loi cristallise la personnalité propre qu'elles ont progressivement acquise et leur permet d'exister de manière autonome face à l'Etat ; la région est désormais un *lieu de pouvoir*, dont le contrôle constitue un enjeu non négligeable. Le renforcement du pouvoir régional se double dès lors d'une modification de sa structuration interne.

**

II. — LA RESTRUCTURATION DU POUVOIR REGIONAL

La réforme bouleverse les équilibres internes à la région, en modifiant les règles du jeu régional, ainsi que la position respective des différents acteurs. La politique de régionalisation a construit la région autour du préfet, véritable « homme fort » de la région, placé au centre du dispositif institutionnel et situé à l'intersection des différents réseaux de relation régionaux : médiateur entre l'Etat et le milieu régional, le préfet est à la fois le représentant de l'Etat chargé de transcrire et d'appliquer

les choix nationaux et le porte-parole et le défenseur des intérêts de la région ; clef de voûte du système régional, le préfet est à la fois l'arbitre, capable d'imposer ses vues, et l'intercesseur chargé d'harmoniser les points de vue. L'organisation d'une expression spécifique des intérêts régionaux, d'abord au sein d'une seule assemblée (CODER), puis de deux assemblées distinctes, l'une formée d'élus politiques, l'autre de représentants socio-professionnels, n'a pas fait fondamentalement craquer cette articulation : elle a seulement donné au préfet les interlocuteurs et les correspondants nécessaires au sein du milieu régional. Le système de pouvoir régional était donc fortement déséquilibré, du fait de la position stratégique et prééminente occupée par le préfet. La réforme régionale substitue à cette *polarisation* autour de la personne du préfet un *schéma bipolaire* (A), assorti de la transformation du conseil régional (B) et du remodelage du comité économique et social (C).

A. — LE SCHEMA BIPOLAIRE

Le système de pouvoir qui s'est cristallisé au niveau régional, au fur et à mesure que la personnalité régionale s'est affirmée, n'est que la *duplication*, ou la transposition, de celui qui existe depuis longtemps au niveau départemental : il se présente en effet comme un système très fortement *intégré*, dans lequel les rôles tenus par les différents partenaires sont étroitement imbriqués, leurs intérêts indissociables et leurs stratégies interdépendantes. Il n'y a pas, d'un côté les services de l'Etat chargés d'appliquer les directives nationales, et de l'autre l'administration régionale chargée de répondre aux besoins régionaux : le préfet, on l'a vu, est aussi l'exécutif de la région, et les services de l'Etat peuvent être utilisés, en tant que de besoin, par la région. Cette imbrication est sans doute en soi contraire au principe d'autonomie régionale, puisqu'elle permet à l'Etat de peser sur la formation et sur l'expression de la volonté régionale ; cependant, elle ne se réduit pas à une domination sans partage du représentant de l'Etat : davantage acceptée, et même souhaitée, que vraiment subie par les élus, elle conduit en fait à un jeu complexe et en partie réversible, d'*interrelations* entre les acteurs régionaux.

Sa qualité d'exécutif régional donne au préfet un statut d'arbitre entre les intérêts régionaux : c'est par lui que passe l'élaboration des compromis régionaux ; c'est à lui qu'il appartient d'articuler et d'harmoniser les demandes formulées par les élus politiques et les représentants socio-économiques, en les insérant dans un projet cohérent. Dans la loi de 1972, c'est le préfet de région, et non les élus, qui apparaît comme le seul garant et le véritable défenseur de l'intérêt régional, qu'il a pour tâche de dégager de la gangue des intérêts particuliers. On retrouve ainsi au niveau des régions le schéma, classique dans le système politico-administratif français bien que fort peu conforme au dogme démocratique, qui fait du représentant de l'Etat l'*arbitre* entre les élus du peuple, jugés incapables d'échapper à leurs allégeances parti-

culières et partisans⁹⁷, et lui confère le soin d'incarner, au besoin contre eux, l'intérêt local⁹⁸. Loin d'être vécu comme une contrainte insupportable, cet arbitrage préfectoral est cependant, en général, et comme au niveau départemental, assez bien accepté par les élus, qui y trouvent un double avantage : celui d'interdire la main-mise de leaders politiques locaux sur le système de pouvoir régional ; celui d'éviter d'avoir à assumer la responsabilité de certaines décisions. La médiation d'un « tiers », extérieure à la filière électorale, permet d'ajuster les projets des élus et de résoudre éventuellement leurs différends, sans bouleverser pour autant l'équilibre du milieu politique régional et en réduisant au minimum l'implication de chacun⁹⁹. Il reste que la *capacité d'arbitrage* du préfet s'exerce dans certaines limites et s'est révélée plus fragile que dans le cadre départemental : non seulement le préfet doit se garder de « pousser trop loin son avantage, sous peine d'être taxé d'illégitimité »¹⁰⁰ et ne pas chercher à court-circuiter le conseil régional, mais encore il lui faut tenir compte du rapport de forces politique existant dans la région ; en engageant trop ouvertement le fer contre la majorité du conseil régional, le préfet minerait les fondements mêmes de son pouvoir d'arbitrage. A cet égard, la forte politisation des élections régionales, ainsi que la désignation de personnalités d'envergure nationale à la tête des conseils régionaux ont largement contribué à réduire la marge de liberté d'action des préfets, qui se sont vus contraints de jouer le jeu, en évitant toute discordance trop flagrante. Enfin, et surtout, à partir de 1978, le fait que les régions deviennent pour les partis de gauche des points d'appui politiques, dans un contexte d'affrontement avec le pouvoir central, rend la position des préfets délicate et met à nu les équivoques de leur statut.

Dans tous les cas au demeurant, l'arbitrage préfectoral s'insère dans un système plus global d'*interdépendance* entre les différents acteurs régionaux, qui exclut toute utilisation dans un sens autoritaire, contraignant et agressif à l'encontre des élus¹⁰¹. L'expérience départementale

97. Représentation fortement ancrée dans la fonction publique : les fonctionnaires tendent à se considérer comme les gardiens de l'intérêt général et à considérer les élus avec méfiance, suspicion, dédain ou mépris dans la mesure où ils sont censés ne défendre que les intérêts particuliers de leur circonscription ou de leur parti (Voir J. Chevallier, « L'idéologie des fonctionnaires : permanence et/ou changement », In *Discours et idéologie*, PUF, 1980, p. 32).

98. Pour P. Grémion (*Le pouvoir périphérique, op. cit.*, p. 318), le préfet est « l'expression vivante de la contradiction permanente entre l'idéologie (la théorie de la représentation) et la pratique (la logique de la représentativité) qui est une donnée structurelle du système politique français ».

99. J.-C. Thoenig (« La relation entre le centre et la périphérie en France, une analyse systémique », *Bull. IIAP*, n° 36, octobre-décembre 1975, p. 77) montre que le système politico-administratif français fonctionne selon un « modèle de régulation croisée » : les compromis ne sont jamais négociés directement et sans intermédiaire entre les parties immédiatement concernées ; ils sont élaborés par l'intervention d'une tierce partie située dans une autre filière institutionnelle, et qui assure la coordination et l'intégration. C'est ainsi qu'au niveau départemental, les compromis ne sont pas négociés au sein du conseil général mais élaborés par le préfet qui est chargé de définir l'intérêt départemental ; et loin de rejeter cette intrusion, les élus la sollicitent « au-delà même de ce qui est prescrit ou même autorisé par les règlements de l'Etat », p. 87.

100. P. Grémion, *Ibid.*

101. G. Olivier, « La fin des préfets de légende », *Le Monde*, 28 octobre 1981.

a montré suffisamment que la relation entre le préfet et les élus, qui se noue dans un tel cadre institutionnel, n'est nullement de type conflictuel, mais au contraire caractérisée par la *solidarité* et la *complicité* : les intérêts des partenaires du jeu départemental ne sont en effet pas divergents mais convergents ; chacun a besoin de l'autre pour garantir sa légitimité, affermir sa position, renforcer son prestige, et sa réussite dépend de l'aide que celui-ci peut lui apporter. De même que l'autorité du préfet dépend de sa reconnaissance par les notables comme arbitre de leurs différends, de même le pouvoir des notables est dans une large mesure fonction de l'intensité des contacts qu'ils parviennent à établir avec le préfet¹⁰². Sans la collaboration des notables, le préfet ne peut remplir efficacement sa mission ; privés de l'appui du préfet, les notables perdent une ressource essentielle pour asseoir leur influence politique. Cette interdépendance entraîne une série de *marchandages*, par lesquels « chacun négocie l'aide qu'il peut apporter à l'autre en échange de l'aide qu'il en attend »¹²³ ; en confortant la position des notables, le préfet en attend en retour qu'ils le reconnaissent comme arbitre neutre et impartial ; en acceptant la médiation du préfet, les élus escomptent en retour qu'il les aidera à accroître leur capacité d'intervention. Cette connivence est évidemment particulièrement forte entre le préfet et le président de l'assemblée locale, qu'il s'agisse du conseil général ou du conseil régional : sous peine de se couper du milieu politique local, le préfet est tenu d'avoir de bons rapports avec le président, qui constitue le point de contact nécessaire avec les élus ; et, à l'inverse, le président a besoin de l'appui du préfet pour renforcer sa position politique locale et pour négocier avec Paris. Cette contrainte institutionnelle explique que, même dans les régions dominées par l'opposition, les relations entre le préfet et le président du conseil régional aient été généralement bonnes, le préfet se voyant confirmé, sous réserve d'un alignement sur les positions majoritaires au sein du conseil régional, dans sa position d'intercesseur.

Ce schéma traditionnel, basé sur l'imbrication et l'intégration à la périphérie de l'administration d'État et des communautés locales, donnait cependant depuis quelque temps des signes d'essoufflement. L'importance prise par certains dispositifs de pouvoir locaux (mairies des grandes villes¹⁰⁴, présidences de conseils régionaux) et surtout leur cumul, tendait à donner à certains *leaders* politiques une capacité d'emprise beaucoup

102. Voir l'analyse désormais classique de J.-P. Worms, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, 1966, n° 3, p. 249. Dans le modèle de régulation croisée de J.-C. Thoenig, c'est davantage d'inter-contrôle qu'il faut parler : tandis que les compromis politiques sont élaborés sous l'égide du préfet, les administrations locales sont placées sous le contrôle du milieu politique local.

103. J.-P. Worms, *Ibid.*

104. P. Grémion montre que le modèle notabiliaire traditionnel, né à la jointure des organisations administratives et des communautés locales, et caractérisé par l'indifférenciation progressive des « bureaucrates » et des « notables », fonctionne moins bien dans le cadre urbain : le maire urbain acquiert une indépendance croissante, surtout s'il est en même temps député, et entre en concurrence avec le préfet « pour relayer les exigences locales vers le centre » (*Le pouvoir périphérique, op. cit.*, p. 433) ; le préfet ne garde son pouvoir inchangé que dans le cadre rural.

plus grande sur les circuits de décision politico-administratifs et à les placer de ce fait en position de force par rapport aux préfets, réduits à n'être plus que des intermédiaires entre eux et le pouvoir central¹⁰⁵. Ce glissement s'est produit notamment dans les grandes régions dominées par l'opposition¹⁰⁶. L'éclatement du système de pouvoir régional autour de deux pôles fortement différenciés et nettement séparés peut être considéré, dès lors, comme le prolongement et l'aboutissement logique de cette évolution.

1) L'ADMINISTRATION D'ÉTAT

La loi du 2 mars 1982 restructure le système de pouvoir régional selon un schéma bipolaire. La stricte démarcation qu'elle établit entre l'administration d'Etat, implantée dans la région, et l'administration de la région, ne signifie pas en effet pour autant que l'Etat soit rejeté hors du système de pouvoir régional. Pas plus qu'auparavant, la collectivité régionale n'a le monopole de l'implantation administrative dans la circonscription régionale : la région reste le support de deux réseaux administratifs différents — celui de l'Etat, celui de la collectivité régionale — entre lesquels existent des circuits de communication et se nouent des relations d'échange. L'administration d'Etat est donc toujours partie prenante au système de pouvoir régional ; simplement, sa position au sein de ce système change du fait de l'émancipation de la collectivité régionale, qui se trouve désormais placée à l'abri de son influence directe et immédiate : le système de pouvoir régional comporte deux pôles différenciés, mais qui sont en interrelations et agissent constamment l'un sur l'autre.

Les effets de cette restructuration sont pour l'administration d'Etat ambivalents. A première vue, l'administration d'Etat subit une perte de puissance, puisqu'elle est privée de ses moyens traditionnels d'influence et de contrôle sur les organes représentatifs de la région ; non seulement, la région obtient, on l'a vu, l'entière maîtrise de sa gestion interne, mais encore ses décisions ne peuvent plus être paralysées par l'usage des prérogatives de tutelle. Il s'agit d'un changement considérable, que le gouvernement entendait traduire de façon tangible en donnant au représentant de l'Etat dans la région, comme dans le département, le titre de « commissaire de la République », de préférence à celui de « préfet » : en dehors de sa valeur symbolique (évocation de la Libération), cette substitution visait à refléter la transformation effective du contenu de la mission impartie au représentant de l'Etat ; et les pressions de l'association du corps préfectoral pour obtenir le maintien de l'appellation

105. D'autant que la rotation, devenue systématique, des préfets leur interdit d'obtenir l'implantation locale nécessaire pour affermir leur position.

106. Dans les régions Nord-Pas de Calais, Provence-Côte d'Azur et Midi-Pyrénées notamment, dans lesquelles le président du conseil régional est un leader politique national, cumulant à son profit tous les mandats politiques importants et disposant de ses propres réseaux d'accès au centre.

montrent que l'enjeu se situait bien sur ce terrain. Le gouvernement et la majorité se sont pourtant ralliés, dans un souci de compromis, à la rédaction proposée par le sénat : le texte ne parle plus que du « représentant de l'État », dont l'appellation future sera fixée par voie réglementaire. Cette émancipation des régions n'implique cependant pas une indépendance totale et la rupture de tout lien juridique : ayant la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif, le représentant de l'État est en droit tenu de s'intéresser de près à l'activité des régions, et il dispose de certains moyens d'action pour les ramener dans le droit chemin. L'administration d'État et l'administration régionale ne sont pas placées sur un pied d'égalité dans la mesure où la première est dotée du *pouvoir de superviser* l'activité de la seconde et de la faire rappeler éventuellement à l'ordre par tribunal administratif interposé.

Par ailleurs, et surtout, la fin de l'ingérence du représentant de l'État dans le fonctionnement de l'institution régionale est compensée par un très sensible *renforcement de son autorité sur les services extérieurs de l'État* situés dans la région. Jusqu'à présent, le préfet n'avait qu'un pouvoir de coordination de l'action de ces services, et son autorité était, en pratique, limitée par l'existence de nombreuses dérogations, et difficile à exercer compte tenu des stratégies d'évitement déployées par les intéressés. Désormais, en tant que représentant de « chacun des ministres » (article 79), et non plus du seul ministre de l'intérieur, le représentant de l'État aura la *direction* effective de l'ensemble des directions ministérielles implantées dans la région : les directeurs seront placés sous ses ordres, et il lui appartiendra d'harmoniser leur action et de trancher les conflits éventuels. Ainsi l'administration d'État, traditionnellement hétérogène, divisée et peu cohérente, devrait acquérir, sous l'égide du représentant de l'État, une nouvelle cohésion et une nouvelle pugnacité, par le développement de son intégration à la périphérie. A la logique verticale commandant jusqu'alors l'activité des services extérieurs, tournés entièrement vers leur ministère de rattachement, devrait se substituer une logique horizontale, résultant des conditions d'implantation territoriale. L'autorité nouvelle donnée au représentant de l'État devrait être, à ce titre, un puissant moteur de déconcentration en permettant de distendre, sinon de couper, le véritable cordon ombilical unissant les administrations centrales à leurs antennes locales ; et il est effectivement prévu que le mouvement de transfert des compétences de l'État aux collectivités locales sera accompagné d'une large délégation des responsabilités vers les services extérieurs. Le renforcement des régions doit donc être contrebalancé par la mise en place d'une administration d'État plus puissante, plus dynamique et plus unie : il n'est pas certain, en définitive, que cette évolution ne soit pas bénéfique pour les représentants de l'État, dégagés de l'administration courante, dispensés d'une tutelle tâtonnante, libérés des ambiguïtés liées à leur rôle d'exécutif local et qui minaient leur fonction¹⁰⁷, et gagnant en contrepartie une capacité nouvelle de direction

107. G. Olivier, *op. cit.*

et d'impulsion vis-à-vis des services spécialisés qui échappaient à son contrôle. « Loin d'être une version diminuée de nos actuels préfets »¹⁰⁸, ils disposeront en fait de pouvoirs plus étendus que par le passé¹⁰⁹. Il reste qu'un tel changement du cadre de référence pour les services extérieurs de l'administration d'Etat risque de poser bien des problèmes et de se heurter à la résistance farouche des administrations centrales mais aussi des personnels concernés, attachés à leurs privilèges corporatifs.

2) L'ADMINISTRATION RÉGIONALE

Soustraite à toute immixtion du représentant de l'Etat dans son fonctionnement interne, la région constitue, d'abord sous la forme juridique de l'EPR, puis sous celle de la collectivité territoriale, l'autre pôle du système de pouvoir régional. Si le conseil régional, par le pouvoir qu'il détient de régler par ses délibérations les affaires de la région (article 59), reste placé théoriquement au cœur du dispositif régional, il est évident que c'est le *président du conseil régional* qui devient en fait l'organe essentiel de la région : gardant ses fonctions de président de l'assemblée régionale, qui lui donnaient déjà, à elles seules, un rôle politique important, il récupère en plus l'ensemble des compétences accordées par la loi de 1972 au préfet de région — à savoir la convocation, la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, l'ordonnancement des dépenses, la gestion du patrimoine, la direction des services administratifs de la région placés sous son autorité.

Cette *accumulation de pouvoirs* entre les mains du président du conseil régional a été critiquée par l'opposition, au motif qu'elle ferait de lui un véritable « potentat local »¹¹⁰. La confusion des fonctions de chef de l'exécutif et de président de l'assemblée délibérante n'existerait « dans aucun pays démocratique » ; le système ne peut qu'aboutir, ou bien au pouvoir personnel du président, s'il prétend assumer seul ces pouvoirs exorbitants, ou bien à la domination d'une technocratie locale toute puissante, si le président délègue leur exercice sur son entourage administratif. Pour éviter ce danger, l'opposition proposait de confier le pouvoir exécutif à une commission déléguée, élue au sein du conseil régional. S'appuyant sur l'exemple municipal, le gouvernement a défendu le bien-fondé de cette solution. Il est évident, cependant, qu'avec la réforme, le président du conseil régional, dont les pouvoirs seront beaucoup plus étendus que ceux d'un maire, devient à son tour le *nouvel « homme fort »* de la région : s'il ne peut s'appuyer comme le préfet sur les services de l'Etat, sa position politique est nettement plus assurée, puisqu'il peut se prévaloir d'une légitimité électorale et bénéficie du soutien de la majorité du conseil régional. La détention d'autres mandats électifs, locaux et

108. F. Mitterrand, Message au congrès de l'association des présidents de conseils généraux (16 septembre 1981).

109. G. Defferre, Sénat, 29 octobre 1981.

110. J. Foyer, Ass. Nat., 8 septembre 1981, *J.O.*, p. 823.

parlementaires, et pourquoi pas la présence au gouvernement¹¹¹, est encore susceptible de renforcer sa position. Le fait qu'il soit entouré de vice-présidents, à qui il peut déléguer une partie de ses fonctions (article 73) et qui exercent les fonctions de président, selon l'ordre des nominations, en cas de vacance du siège (article 78), et d'un bureau auquel le conseil régional peut déléguer une partie de ses attributions, ne peut être considéré comme la garantie d'une véritable collégialité : il est évident que le président du conseil régional aura à tous égards un statut privilégié, la seule contrainte politique étant pour lui de garder la confiance de la majorité du conseil. Les rapports entre le président et le conseil régional sont en fait fortement déséquilibrés au profit du premier ; et ce n'est pas l'obligation faite au président d'adresser aux conseillers régionaux, huit jours au moins avant les réunions du conseil, un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises, ainsi que d'établir chaque année un rapport spécial sur la situation générale de la région, l'exécution du plan régional et la situation financière, qui est de nature à rétablir l'équilibre entre l'assemblée délibérante et l'exécutif régional. Vis-à-vis du comité économique et social, les pouvoirs du président sont plus importants encore, puisque c'est à sa seule initiative que le CES est saisi de demandes d'avis et d'études, dans les cas où son intervention n'est pas obligatoire.

Le tracé d'une ligne stricte de démarcation entre l'administration d'Etat et l'administration régionale pose le problème du *rattachement des différents services administratifs* travaillant dans la région. Un certain flou pouvait exister sans inconvénient au moment où le système de pouvoir local était basé sur l'imbrication et l'osmose et où les services d'Etat effectuaient des prestations pour les collectivités locales et aussi pour l'EPR ; il n'est plus concevable dès l'instant où l'on entend établir une nette séparation et éviter toute interférence : et il s'agit de savoir où affecter des services qui travaillaient en partie pour l'Etat, et en partie pour les collectivités locales (DDASS, DDE...). Plusieurs solutions sont concevables : le maintien de l'unité des services, souhaité par les personnels, se heurte à la volonté politique de distinguer plus nettement les attributions les uns des autres et de casser certaines féodalités administratives ; le transfert de services extérieurs entiers du côté des collectivités locales, à la faveur notamment des dispositions nouvelles prévues par la loi sur la répartition des compétences, rencontre l'opposition résolue des administrations centrales, peu soucieuses de voir disparaître leurs antennes locales, et des personnels attachés au statut national. Reste la formule du démembrement, par la scission des services extérieure en deux fractions : l'une assumant la fonction d'Etat, l'autre rattachée aux collectivités locales.

111. D'abord adopté à mains levées par l'assemblée nationale, l'amendement Zeller prévoyant qu'un membre du gouvernement ne peut exercer les fonctions de président de conseil régional a été finalement repoussé après une seconde délibération. Cependant, les ministres socialistes qui avaient continué à présider leur conseil régional ont progressivement abandonné cette fonction.

Retenue pour les services de la mission régionale, cette solution n'est cependant pas transposable facilement pour des administrations lourdes et gestionnaires. Quant au repli sur l'administration d'Etat, il imposerait aux collectivités locales et aux régions de créer leurs propres services, en doublant les services extérieurs de l'Etat. Le problème n'est donc pas facile à résoudre ; il constitue l'un des principaux enjeux de l'application de la réforme.

Ce schéma bipolaire, basé sur la séparation des deux grandes catégories d'acteurs régionaux, doit entraîner sans nul doute de profonds changements dans le fonctionnement du système de pouvoir régional. S'il est vrai que « le système de la complicité » ne pourra plus s'exercer dans les mêmes termes entre le représentant de l'Etat et les élus « lorsque, enfin, chacun sera à sa place »¹¹², il reste que les *relations* entre les deux pôles subsisteront nécessairement. Et il est significatif que le parlement ait été conduit au cours de la discussion à atténuer quelque peu les conséquences de la séparation en prévoyant des *circuits de communication* entre l'administration d'Etat et l'administration régionale : non seulement le représentant de l'Etat dans la région informe chaque année le conseil régional, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans la région (article 72), mais encore il est entendu par le conseil régional, soit par accord avec son président, soit sur demande du premier ministre (article 81) ; enfin, et surtout, à la suite d'un amendement adopté par l'assemblée nationale, il a été posé le principe d'une *coordination* entre l'action des services régionaux et celle des services de l'Etat, qui doit être assurée conjointement par le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région, et qui implique l'échange régulier d'informations de part et d'autre (article 76). Tout ceci indique que le système de pouvoir régional est désormais structuré autour de *deux hommes*, le représentant de l'Etat et le président du conseil régional, dont les rapports seront déterminants pour l'avenir de la région.

B. — LA TRANSFORMATION DU CONSEIL REGIONAL

Le mode de composition du conseil régional adopté en 1972, après que la solution de l'assemblée unique (CODER), formée d'élus politiques et de représentants socio-économiques ait démontré ses insuffisances, traduit bien le désengagement des pouvoirs publics vis-à-vis de l'idée régionale. Il se caractérise par deux traits essentiels : le refus du suffrage universel direct, qui risquerait de donner au conseil régional un poids trop important, de favoriser la politisation de son fonctionnement et de développer trop fortement la conscience régionale au détriment de l'unité nationale ; la présence de droit des parlementaires, pour assurer la reproduction dans les conseils régionaux des équilibres politiques

112. F. Gaspard, Ass. Nat., 27 juillet 1981, J.O., p. 340.

nationaux, introduire un élément de stabilité, faciliter l'articulation entre le niveau régional et le niveau national. L'objectif est d'encadrer strictement le développement des régions en misant sur la couche des notables politiques pour éviter tout risque de débordement, de politisation et de mobilisation régionaliste. La contrepartie, c'est l'abandon de l'idée de renouvellement des élites politiques, par l'appel aux forces vives de la région : il ne s'agit plus de faire émerger de nouvelles élites politiques régionales, mais de renforcer la position de celles qui sont en place ; au lieu de s'attaquer au cumul des mandats, qui est le vecteur privilégié de la notabilisation¹¹³, on le systématise en le rendant obligatoire. Si la présence des parlementaires a été fortement discutée au parlement, cela a été davantage en raison de l'accroissement de la charge imposée aux élus nationaux que d'une volonté de renouveler le personnel politique des régions.

Ce calcul gouvernemental s'est révélé en partie erroné. D'abord, la présence des parlementaires, loin d'éviter la politisation des nouveaux conseils régionaux, a plutôt contribué à la développer en introduisant les enjeux nationaux dans le champ politique régional et en donnant aux leaders politiques une nouvelle tribune : d'emblée, on l'a dit, les parlementaires ont pris une position-clé dans les conseils régionaux, investi les postes de direction et occupé les présidences ; et la conquête des conseils régionaux est devenue un élément important dans la montée électorale du parti socialiste. Ensuite, le cumul des mandats, s'il a assuré la domination des notables a, paradoxalement, contribué plutôt à renforcer l'identité régionale : en donnant au milieu régional la possibilité de s'identifier à quelques leaders qui sont ses porte-parole et ses représentants, la pratique du cumul contribue à l'unification et à l'homogénéisation de ce milieu, et par suite au développement des solidarités régionales¹¹⁴. Les divers conseils régionaux ont servi de creuset où s'est forgée peu à peu, par apprentissage, une conscience régionale. Là encore, la transformation de la composition du conseil régional opérée par la loi du 2 mars 1982 apparaît un peu comme le couronnement de cette évolution : l'élection au suffrage universel direct apporte au conseil régional le surcroît de légitimité nécessaire à la cristallisation de la conscience régionale, tandis que le mode de scrutin annoncé est de nature à confirmer la politisation du fonctionnement régional.

1) LA LÉGITIMITÉ

D'après l'article 72 de la constitution, les collectivités territoriales de la République « s'administrent librement par des conseils élus ». La transformation de l'ER en collectivité territoriale et l'élection du conseil

113. M. Reydellet, « Le cumul des mandats », RDP, 1979, p. 693.

114. P. Mariette, « Cumul des mandats et représentation : l'exemple de la Picardie », in *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Volume 2, PUF, 1979, p. 307.

régional au suffrage universel direct sont donc indissolublement liées¹¹⁵ : érigée en collectivité territoriale, la région doit être du même coup administrée par « un conseil régional élu au suffrage universel direct » (article 59) ; mais, à l'inverse, l'application effective du statut de collectivité territoriale doit être retardée « jusqu'à la première réunion des conseils régionaux élus au suffrage universel » (article 60). Certes, le suffrage universel n'est pas l'apanage des seules collectivités territoriales : la diffusion de l'idéologie participative dans le secteur public a conduit à étendre la formule électorale à un certain nombre de personnes publiques spécialisées ; il n'aurait donc pas été absolument inconcevable que la région reste EPR avec un conseil élu. En revanche, son érection en collectivité territoriale imposait l'élection de son conseil au suffrage universel. De ce fait, toute remise en cause de ce mode d'élection était aussi une remise en cause du statut de collectivité territoriale. Tel était bien le sens de l'amendement présenté par M. Debré à l'assemblée nationale¹¹⁶. Pour M. Debré, le suffrage universel a une double finalité possible : à l'échelon de la nation, il est l'expression de la souveraineté nationale ; à l'échelon local, il est, au contraire, un moyen destiné à permettre une administration « démocratique ». Or, si, théoriquement, l'introduction du suffrage universel pour l'élection des conseils régionaux relève de la seconde idée, en réalité, dans le cadre très large de la région, il tendra à devenir l'expression d'une souveraineté opposée et concurrente à celle de la nation ; on assistera alors à la constitution de « féodalités régionales » dressées contre l'Etat. L'argument n'a guère porté, dans la mesure où il était davantage l'expression d'une méfiance vis-à-vis des régions que d'une hostilité au principe du suffrage universel.

L'élection du conseil régional au suffrage universel transformera profondément l'institution régionale¹¹⁷. D'abord, elle dotera la région d'une *légitimité incontestable*¹¹⁸ : le conseil régional ne sera plus un club fermé de notables, membres de droit ou désignés selon des procédures complexes et mal connues du public, mais l'expression apparemment fidèle de la volonté des habitants de la région. L'exemple corse a bien montré l'importance de ce changement : l'élection du conseil régional de la Corse au suffrage universel direct a été posée, notamment par les autonomistes, comme une exigence primordiale et prioritaire, dans la mesure où elle était seule capable de casser les réseaux clientélistes existants, d'empêcher les manœuvres électorales, de briser le pouvoir des notables et de permettre l'expression directe du « peuple corse ».

115. Si le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du sénat, soumis au référendum le 27 avril 1969, avait pu prévoir (article 12) que la région, bien que collectivité territoriale, était administrée par un conseil composé des députés, de conseillers régionaux élus par les conseils généraux et les conseils municipaux, et de conseillers régionaux socio-professionnels, c'était au prix d'une modification de l'article 72 de la constitution.

116. Ass. Nat., 9 septembre 1981, *J.O.*, p. 839.

117. Tout comme l'élection de l'assemblée européenne au suffrage universel direct en 1979 a eu des répercussions importantes sur la construction européenne.

Ensuite, elle favorisera le renforcement du *consensus* autour de l'institution régionale : la mise en scène électorale, le déroulement de la campagne, l'ensemble des rites qui entourent tout processus électif contribueront à canaliser les aspirations diffuses, les désirs vagues d'identification vers la région. Enfin, elle cristallisera davantage l'*unité* régionale : la participation au même processus électif, la compétition autour d'un enjeu commun, la mobilisation partisane, entraîneront inévitablement un certain dépassement des clivages départementaux et catégoriels. De ce fait, une fois l'élection intervenue, il sera pratiquement impossible de toucher à un cadre régional qui aura fait l'objet d'un fort investissement et ne pourra être aisément abandonné. Cette légitimité accrue de la région profitera moins au conseil régional lui-même qu'à son président qui, aux yeux des habitants, incarnera l'idée régionale et sera porteur des aspirations collectives de la région. Sans être pour autant nécessairement contradictoire avec l'identité nationale, qu'elle peut, au contraire, en tant qu'allégeance partielle, concourir à renforcer, cette identité régionale peut aussi, comme l'a redouté M. Debré, lui faire concurrence, ce qui risquerait alors d'entraîner un conflit de légitimité¹¹⁹.

2) LA REPRÉSENTATIVITÉ

L'élection au suffrage universel direct n'est pas, à elle seule, suffisante pour permettre de tracer les contours du nouveau conseil régional et d'évaluer l'ampleur des changements introduits au sein du milieu politique régional. Deux autres variables entrent en ligne de compte et sont de nature à influencer sur la représentativité du conseil : d'une part l'aménagement du mode de scrutin, d'autre part la limitation du cumul des mandats.

En ce qui concerne *le mode de scrutin*, l'adoption de la *représentation proportionnelle*, prévue par les programmes des partis de gauche depuis 1971, ne fait aucun doute¹²⁰. Les *arguments* en faveur de la représentation proportionnelle sont connus : elle assure la représentation exacte des différentes tendances de l'opinion¹²¹, empêche la surreprésentativité de la majorité et l'écrasement des minorités ; par ailleurs le scrutin de liste oriente le débat, non plus vers le choix des personnes mais vers le contenu des programmes, et il a pour effet de libérer l'élu des servitudes du clientélisme. Ces arguments sont encore renforcés pour les régions par les dangers particuliers qu'entraînerait à ce niveau, faute

118. P. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, PUF, 1981, notamment pp. 64 et ss.

119. En ce sens, Y. Mény, *op. cit.*

120. La confirmation a été donnée par le ministre de l'intérieur dès le 27 juillet 1981 (Ass. Nat., *J.O.*, p. 344) ; il n'est cependant pas exclu que la représentation proportionnelle soit assortie d'un correctif, ou d'un complément, majoritaire.

121. En Picardie sur la base des chiffres de juin 1981, les résultats seraient les suivants : PS : 33 % et 16 sièges (sur 48) ; PCF : 23 % et 11 sièges ; RPR : 25 % ; UDF : 13 % et 18 sièges ; trois sièges allant à des formations minoritaires.

de contre-pouvoirs suffisants, la constitution de positions dominantes en faveur de partis politiques ou de leaders locaux : il faudrait éviter à tout prix qu'une tendance n'établisse une domination sans partage sur la vie locale, en accaparant tous les leviers de commande et en occupant tous les postes de responsabilité ; et la puissance du président du conseil régional, redoutable si elle s'appuie sur une majorité monolithique, doit elle-même être contrebalancée par la représentation équilibrée au sein du conseil régional des différentes forces politiques, qui crée le pluralisme nécessaire, garantit le maintien de la diversité, crée les contrepoids indispensables et interdit que les circuits de décision régionaux soient monopolisés par quelques-uns. Le cas de la Corse a suffisamment montré le bien-fondé de cette préoccupation : le scrutin majoritaire n'aurait rien résolu dans la mesure où il aurait conduit à la reproduction des comportements traditionnels, à la perpétuation des vieux réseaux d'allégeance et à l'écrasement des minorités ; le seul moyen de changer le contexte politique était de modifier les règles du jeu électif, afin d'amener les différentes forces politiques à s'engager dans la compétition électorale, avec l'espoir d'être représentées. Certes, le contexte n'est pas le même dans toutes les régions : cependant, la représentation proportionnelle constitue là aussi un garde-fou utile pour éviter préventivement tout risque de blocage et de fermeture du jeu politique. L'adoption de la représentation proportionnelle doit aussi contribuer à renforcer la conscience régionale, en mettant mieux en évidence les enjeux régionaux.

Encore faut-il savoir si la région constituera une circonscription unique ou si elle sera au contraire fractionnée en plusieurs circonscriptions correspondant aux départements. Le parti communiste, pour sa part, est favorable à des élections dans le cadre départemental, étant entendu que les restes seraient répartis, selon la méthode du plus fort reste, dans le cadre régional¹²² : la région redeviendrait alors un peu une fédération de départements ; aux clivages politiques viendraient se superposer des clivages territoriaux, et les élus seraient sans doute portés à défendre les intérêts de leur département au sein du conseil régional. L'autre solution, qui a la faveur du gouvernement¹²³, et qui a d'ailleurs déjà été adoptée pour la Corse¹²⁴, est celle du scrutin avec listes régionales ; cette formule est jugée indispensable pour faire ressortir la spécificité de l'enjeu régional et éviter que l'élection du conseil régional ne soit « l'occasion de refaire, à un second degré, des élections cantonales ».

Il reste que l'élection à la représentation proportionnelle présente deux inconvénients majeurs. D'abord, elle risque d'entraîner l'éparpillement des voix, de favoriser le *multipartisme* et d'empêcher la constitution

122. Proposition de la loi, Ass. Nat. annexe, 17 décembre 1981, *Doc. Parlem.*, n° 637.

123. Interview de P. Mauroy à l'agence centrale de presse, 12 février 1982.

124. Le conseil constitutionnel a demandé, dans sa décision du 25 février 1982, que le même régime électoral soit appliqué à tous les conseils régionaux, y compris celui de la Corse.

de majorités cohérentes et stables au sein des conseils régionaux. La répartition des restes à la plus forte moyenne, et non au plus fort reste comme le souhaite le parti communiste, donnera sans doute une prime aux partis les plus puissants ; mais son effet est limité. Le correctif essentiel consisterait en la fixation d'un « plancher » de suffrages, au-dessous duquel l'accès à la répartition des sièges n'est pas possible : c'est ainsi que pour la Corse, dans le but d'éviter « le dévoiement des élections par la multiplication des candidatures », il a été prévu que ne seront admises à la répartition que les listes ayant obtenu un nombre de suffrages au moins égal au total des suffrages exprimés divisé par le nombre de sièges à pourvoir — soit en pratique 1,6 % des suffrages ; cette barre a été jugée par les uns trop haute, et risquant de ce fait de « renforcer les clans », par les autres trop basse, et de ce fait insusceptible de corriger les effets de la dispersion. Ensuite, et surtout, l'institution de la représentation proportionnelle donnera aux *partis* une maîtrise totale sur la composition du conseil régional : les électeurs devront, selon toute probabilité, choisir entre des listes de candidats établies par les partis et dont ils ne pourront modifier l'ordonnement, en l'absence de vote préférentiel. Ce sont donc en fin de compte les délégués des partis qui siègeront dans les conseils régionaux, sans que les électeurs puissent réellement manifester leurs préférences quant aux personnes. Ce mécanisme, qui aboutira à durcir, à solidifier les clivages partisans au sein des conseils, transformera aussi la nature du lien entre les élus et les électeurs, désormais fortement médiatisé ; mais surtout, il risque de modifier la composition du conseil régional. Les critères de sélection des candidats ne sont pas les mêmes en effet selon qu'ils doivent affronter un scrutin uninominal majoritaire ou un scrutin de liste proportionnelle ; on doit normalement assister à une sensible augmentation du pourcentage des militants par rapport aux notables.

L'instauration de la représentation proportionnelle devrait dès lors, par elle-même, entraîner un certain recul du *cumul des mandats*. Le cumul est en effet en partie une conséquence du scrutin uninominal majoritaire : pour consolider sa position et assurer sa réélection, l'élu a intérêt à conquérir un nombre toujours plus grand de mandats, qui accroît son prestige, augmente sa capacité d'action et permet la constitution d'un vaste réseau de relations et de clientèle ; le cumul des mandats donne des atouts décisifs dans la compétition électorale et est une garantie de longévité politique. Il n'en va plus exactement ainsi avec un scrutin de liste à la proportionnelle, où l'élection dépend moins du nombre de mandats électifs que de la position dans le parti : certes, le parti a besoin de placer sur sa liste des personnalités prestigieuses ; mais la qualité de notable n'est plus à elle seule suffisante. Ce renouvellement du personnel politique régional peut être poussé plus loin si le gouvernement décide enfin de réglementer le cumul des mandats : les projets ne manquent pas ; la mesure la plus fréquemment citée consisterait à interdire la détention de plus d'un mandat national et un mandat local. Cependant, les intérêts en cause sont tels, et les contraintes issues du mode de scrutin

en vigueur si fortes¹²⁵, que cette limitation n'est réellement concevable que dans le cadre d'une généralisation du système de la représentation proportionnelle à l'ensemble des élections nationales et locales.

C. — LE REMODELAGE DU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL

En remplaçant la CODER par deux assemblées distinctes, l'une composée des élus politiques et dotée d'un pouvoir délibérant, l'autre formée des représentants socio-professionnels et dotée d'un pouvoir consultatif, la loi du 5 juillet 1972 a porté un coup sévère aux forces qui avaient été jusqu'alors les principaux supports de l'idée régionale (notamment au sein des comités d'expansion économique) et dont le poids dans les institutions régionales n'avait cessé d'augmenter : associés aux élus politiques au temps des CODER, les représentants socio-professionnels seraient devenus, si le projet de 1969 avait été adopté, des conseillers régionaux à part entière ; en 1972, ce sont les élus politiques qui dominent, par l'intermédiaire du conseil régional, le nouvel EPR et les socio-professionnels, ayant perdu le contact direct avec eux, sont relégués dans une assemblée séparée et privés du moyen de décider des choix régionaux. Plus encore, les controverses qui s'allument dès que les règles de composition des comités économiques et sociaux (CES) sont connues (décret du 5 septembre 1973) portent atteinte à la crédibilité de l'assemblée : le poids insuffisant des salariés (environ 20 %), la faible représentation des organisations syndicales les plus importantes, les conditions dans lesquelles sont choisies les personnalités qualifiées réduisent la représentativité du CES, alors que, parallèlement, celle du conseil régional est renforcée par la présence de droit des parlementaires. Dès lors, il n'est pas surprenant que les relations entre le conseil régional et le CES soient le plus souvent médiocres, et parfois orageuses : composé d'élus du suffrage universel, le conseil régional se considère comme le détenteur de la légitimité régionale et s'irrite des prétentions du CES à s'ingérer dans les choix budgétaires¹²⁶ ; à l'inverse, le CES se considère comme « la plus régionale des composantes de l'établissement public », et entend bien influencer sur les orientations régionales — au besoin en prenant des initiatives qui débordent son rôle normal de conseil¹²⁷. L'évolution d'un certain nombre de conseils régionaux vers la gauche

125. Aux élections cantonales des 14/21 mars 1982, la majorité a perdu de nombreux sièges qui avaient été abandonnés par leurs détenteurs au nom de la nécessaire limitation du nombre des mandats : c'est le cas notamment du canton de Méru dans l'Oise, abandonné par G. Vadepied.

126. Dès le 19 février 1974, M. Alain Peyrefitte constate, pour la déplorer, « une tendance non dissimulée au mépris du conseil régional pour le CES ».

127. R. Dosière (*Le Monde*, 10/11 janvier 1982) constate que si, en Picardie, les rapports entre les deux assemblées ont été plutôt bons, « l'absence d'une volonté politique a pu offrir au CES la tentation d'outrepasser son rôle de conseil » (par exemple en créant un mensuel d'information économique).

va exacerber encore les tensions¹²⁸. En février 1979, les présidents de CES souhaitent une clarification des règles de fonctionnement et de procédure, afin de permettre aux deux assemblées de jouer chacune son propre rôle « sans empiéter sur les prérogatives de l'autre » : faute d'un peu plus de considération pour le CES, on risque d'assister à la « démobilitation d'hommes » pris par de multiples tâches professionnelles et sociales ; il est donc nécessaire, selon eux, de préciser les compétences des CES et de leur donner des moyens d'action plus efficaces. Le changement du contexte politique met cette fois en cause l'avenir même des CES, dans la mesure où les dérapages précédents avaient été vivement dénoncés par la gauche.

1) LE ROLE

Le projet de loi gouvernemental laissait purement et simplement en vigueur les dispositions de la loi de 1972 relatives au CES, et notamment les articles 14 et 15, sans les modifier : le CES gardait ainsi son rôle consultatif, en dehors du plan et du budget pour lesquels son avis est requis, pour toutes les affaires de la compétence de la région, et la faculté de siéger avec le conseil régional pour discuter de questions entrant dans leurs compétences communes.

A l'initiative de sa commission des lois, l'assemblée nationale a, en revanche, décidé en première lecture d'abroger les articles 14 et 15 de la loi de 1972 et de les remplacer par de nouvelles dispositions. La nouvelle rédaction proposée ne prévoyait plus la consultation obligatoire du CES que dans trois cas : la préparation et l'exécution du plan national, le projet de plan régional et son bilan annuel d'exécution, le projet de budget régional. En dehors de ces hypothèses, il ne pouvait intervenir que s'il était saisi par le président du conseil régional de demandes d'avis portant sur les projets à caractère économique, social ou culturel. Pour la majorité, il ne s'agissait nullement, en refusant de maintenir la consultation préalable et obligatoire du CES sur toutes les affaires soumises au conseil régional, d'une mesure de brimade à son endroit, mais d'un moyen de renforcer son efficacité en l'amenant, sur le modèle du conseil économique et social national, à concentrer son attention sur les questions importantes et stratégiques pour l'avenir de la région. Plutôt que de disperser ses compétences et de recourir à « un mécanisme de consultation tous azimuts, qui aboutirait en réalité à une déperdition d'énergie et à l'émission de multiples avis qui demeureraient sans effet, et qui s'accumuleraient par centaines dans les tiroirs »¹²⁹, il était préférable de privilégier certains problèmes prioritaires. Pour l'opposition au contraire, la formulation proposée avait pour effet d'« exécuter le CES », en réduisant considérablement ses compétences, puisqu'il perdait son pouvoir général

128. Il est évidemment significatif de ce climat que dix-sept présidents de CES aient pris position au moment de l'élection présidentielle en faveur du président sortant.

129. A. Richard, Ass. Nat., 9 septembre 1981, *J.O.*, p. 872.

d'avis et que son intervention en dehors du plan et du budget était subordonnée au bon vouloir du président du conseil régional¹³⁰ — et encore sur les seules questions économiques, sociales et culturelles, à l'exception par exemple des questions sanitaires ou scientifiques. Les membres du CES devenaient ainsi des « sortes d'employés taillables et corvéables à merci à la seule initiative du président du conseil régional »¹³¹. Il était paradoxal au moment où le gouvernement affirmait par ailleurs son intention d'élargir la composition des CES de diminuer notablement leurs pouvoirs et d'abaisser leur statut.

Les réactions à l'adoption de cette disposition ont été vives, notamment du côté des CES : le 14 septembre 1981, les responsables du CES Ile-de-France par exemple, tout en reconnaissant la nécessité d'une réforme de la composition des CES, et en admettant qu'ils étaient parfois sortis de leur rôle consultatif, prenaient la défense de l'institution et soulignaient l'importance de son rôle ; de même en octobre 1981, le CES de Picardie votait à la quasi unanimité une motion demandant le maintien de ses compétences et souhaitant que les CES soient « obligatoirement et préalablement saisis pour avis » de toutes les questions d'intérêt régional de caractère économique, social, culturel et sportif figurant à l'ordre du jour du conseil régional. Ces pressions n'ont pas été vaines, et l'article 63 de la loi, s'il reproduit, sous réserve de quelques modifications de pure forme, le texte voté en première lecture par l'assemblée nationale, donne, dans un alinéa final, la possibilité au CES d'« émettre des *avis sur toute question* entrant dans les compétences de la région ». On a donc rétabli la première phrase de l'article 14 de la loi de 1972. En revanche, l'éventualité de réunions communes entre le CES et le conseil régional, qui figurait dans l'article 15, est désormais supprimée. Tout ce débat montre cependant clairement que le gouvernement n'entend pas que les CES soient utilisés comme bases de contre-offensive politique contre les conseils régionaux élus et servent à retarder certaines délibérations : si le CES a un rôle de réflexion et d'imagination à jouer, il ne saurait se constituer d'une manière ou d'une autre en « contre-pouvoir » vis-à-vis du conseil régional¹³² ; on mesure dès lors l'étendue de son recul au sein du système de pouvoir régional. Au demeurant, dès le moment où le conseil régional aura été élu au suffrage universel direct, sa puissance politique deviendra tellement forte qu'elle risque d'écraser complètement le CES et de le faire progressivement dépérir.

2) LA COMPOSITION

Si le problème de la composition des CES n'est pas réglé dans la loi du 2 mars 1982, en revanche, à l'initiative de l'assemblée nationale

130. Avec le risque que celui-ci, ou bien ne consulte jamais le CES ou bien l'utilise comme moyen de pression sur le conseil régional.

131. P. Seguin, *Ibid.*, p. 871.

132. En ce sens, R. Dosièrè, *Ibid.*

encore, un article 62 a été introduit, qui prévoit que « dans un délai de trois mois » un décret fixera cette composition, ainsi que les conditions de nomination des membres. D'après les précisions données au cours du débat parlementaire, le *rééquilibrage* de la composition doit se faire dans deux directions essentielles : d'une part, l'augmentation de la représentation des travailleurs salariés, dont la place dans les anciens comités ne correspondait pas au rôle joué dans la vie économique et sociale des régions ; d'autre part, l'élargissement vers les milieux associatifs (protection de l'environnement, consommateurs), actuellement fort peu représentés. Mais les spécificités régionales doivent être prises en compte par la mise au point d'un cadre assez souple.

L'assemblée nationale avait prévu en première lecture que le décret fixant la composition des nouveaux CES mettrait fin en même temps au mandat des membres en fonction à cette date : les membres actuels ayant été nommés, leur mandat n'avait qu'un caractère circonstanciel, et il n'était pas souhaitable de le leur laisser achever ; le renouvellement devait donc être prévu dans le décret lui-même et opéré dès que possible. Cette solution, qui pouvait difficilement être interprétée autrement que comme un désaveu de l'action passée des CES, était assez contradictoire avec le fait qu'une longue période transitoire est prévue pour les régions : les structures définitives ne devant être mises en place qu'en 1983, il était paradoxal de vouloir trancher immédiatement le sort du CES. Aussi, la rédaction finale de l'article 62 prévoit-elle que le décret fixera la date de l'installation des CES dans leur nouvelle composition — les membres des CES actuellement en fonction le demeurant jusqu'à cette date. Il est dès lors probable que la mise en place des nouveaux CES et des conseils régionaux élus au suffrage universel direct seront concomitantes.

*
**

Le système de pouvoir régional sort donc bouleversé de la réforme. Structuré désormais de manière bipolaire autour de deux hommes-clefs — le représentant de l'Etat, chef de l'administration d'Etat dans la région, et le président du conseil régional, chef de l'administration régionale —, il est caractérisé par une évolution diamétralement opposée des deux assemblées régionales : la promotion du conseil régional, doté d'une légitimité démocratique incontestable et réellement représentatif de la population, est en effet assortie de la régression du CES, dont l'autorité est menacée et la composition controversée. L'étendue de ce bouleversement laisse évidemment largement ouvert le champ des évolutions possibles, ce qui contribue du même coup à nimber le pouvoir régional d'un halo d'incertitudes.

*
**

III. — LES INCERTITUDES DU POUVOIR REGIONAL

Processus dynamique et évolutif, la construction régionale a toujours comporté une grande part d'incertitude. Les cadres successifs dans lesquels on a cru pouvoir l'enfermer ont sauté tour à tour, entraînant la région dans des directions imprévues : instrument d'action économique, la région est devenue au fil des années un enjeu politique ; relais de l'Etat, elle a fini par cristalliser sur elle certaines aspirations locales ; placée sous le contrôle du représentant du pouvoir central, elle s'est trouvée peu à peu investie par les élus ; circonscription géographique découpée arbitrairement, elle a acquis une réalité sociologique incontestable. Ce qui n'était au départ qu'un compromis entre services administratifs s'est transformé en un véritable enjeu de pouvoir social et politique, autour duquel se cristallise un système complexe d'interactions.

En modifiant les règles du jeu régional, la loi du 2 mars 1982 ouvre de *nouvelles incertitudes* : d'abord, parce qu'il est difficile de prendre la mesure des *effets* de tous ordres qu'elle va provoquer et des *résistances* qu'elle va susciter ; ensuite, parce qu'elle accentue les *équivoques* qui pèsent en France depuis les origines sur l'idée régionale. En dehors même de la question désormais dépassée, mais pourtant latente, de la pertinence du cadre régional (A), la place de la région dans le système d'organisation territoriale reste à définir (B), tandis que les effets politiques de la réforme sont très aléatoires (C).

A. — LE CADRE REGIONAL

La carte régionale actuelle est le produit d'une délimitation ancienne qui, bien que très largement artificielle, n'a jamais été depuis lors remise en cause : tout s'est passé comme si le découpage régional une fois opéré avait créé, malgré sa fragilité et son arbitraire, un fait accompli, en pratique *irréversible*. L'idée régionale, jusqu'alors vague, confuse et incertaine, prend forme, acquiert consistance et matérialité : le cadre ainsi tracé structure les représentations, conditionne les comportements, modèle les stratégies. Incapable de briser ce véritable carcan, la pression régionaliste contribue au contraire à le renforcer : respectant les contours des régions, elle pousse à leur affermissement, à leur « molarisation », en augmentant sans cesse la *pesanteur institutionnelle* ; la pratique institutionnelle créant entre les acteurs régionaux les indispensables liens d'interaction et d'interdépendance, chaque région renforce insensiblement, et presque sans le vouloir, sa cohésion interne, tout en accusant les différences avec l'extérieur.

C'est en 1956 qu'a été prise l'option en faveur des circonscriptions régionales actuelles. Ce choix était loin à l'époque de s'imposer de manière

évidente. Les projets de découpage régional étaient nombreux et variés : certes, l'*objectif économique* poursuivi conduisait à exclure d'emblée le retour aux provinces de l'Ancien Régime, sous-tendu par un projet politique, ou le regroupement des départements en « départements lourds » (projet Debré), inspiré par une préoccupation de rationalisation administrative ; mais des critères économiques différents pouvaient être retenus. Pour les uns, la région était un ensemble géographique présentant une certaine unité naturelle ; pour d'autres, elle devait être bâtie autour d'une ville-centre, d'une métropole, capable de servir de point d'équilibre, de centre d'attraction et de pôle de croissance ; pour d'autres encore, il fallait croiser divers facteurs (flux d'échanges, relations d'interdépendance, système de communications) pour parvenir à délimiter des espaces relativement cohérents et fonctionnellement intégrés. Cependant, la préoccupation de rationalité économique ne pouvait entrer seule en ligne de compte, à l'exclusion de tout autre facteur : le souci d'éviter toute retombée politique ou administrative fâcheuse conduisait, d'une part à écarter la formule de trop grandes régions, potentiellement dangereuses pour l'unité nationale, d'autre part à respecter impérativement des limites du découpage départemental. La solution retenue se présente de ce fait comme un *compromis* entre ces divers impératifs : ce sont vingt-deux circonscriptions d'action régionale, de taille réduite, qui sont, en définitive, découpées. Trop petites pour constituer des espaces réellement rationnels sur le plan socio-économique¹³³, ces circonscriptions s'insèrent en revanche sans trop de difficultés dans l'organisation administrative territoriale, compte tenu de la prudence des réformateurs.

A quelques réserves près¹³⁴, ce découpage demeurera intangible, et les réformes successives de 1960, 1964 et 1972 n'y touchent pratiquement pas : le renforcement progressif des régions s'effectue donc dans le cadre délimité en 1956. Certes, la loi du 5 juillet 1972 prévoit une procédure permettant de modifier, soit dans l'immédiat, soit ultérieurement, les limites territoriales des régions : avant le 1^{er} avril 1973, les conseils généraux pouvaient saisir le gouvernement de propositions en ce sens ; au-delà de cette date, les modifications restaient possibles à l'initiative du gouvernement ou à la demande des conseils régionaux et des conseils généraux intéressés — à la condition toutefois qu'il n'y ait ni accroissement du nombre des régions ni création de régions comprenant moins de trois départements (article 2). Les souhaits formulés par certains conseils généraux (Aisne, par exemple) n'ont pas eu de suite ; et les quelques situations conflictuelles existant, par exemple en Provence-

133. En 1959, la CEE prônait plutôt neuf grandes régions socio-économiques, tracées selon « les formes de polarisation qui naissent de relations d'interdépendance et de complémentarité économique et sociale ».

134. Les régions ne sont plus que vingt et une en 1960 par le regroupement Rhône-Alpes ; elles redeviennent vingt-deux après la séparation de la Provence-Côte d'Azur et de la Corse en 1970.

Côte d'Azur¹³⁵ et en Haute-Normandie¹³⁶ ont été progressivement résorbées : les tendances centrifuges qui existaient dans un certain nombre de régions, et en Picardie aussi¹³⁷, se sont atténuées au fil des années. Quant aux possibilités de conventions interrégionales destinées à réaliser des équipements d'intérêt commun ou de créer des institutions d'utilité commune (article 4-II de la loi du 5 juillet 1972), elles ont été assez peu exploitées¹³⁸. Cependant, si la pesanteur institutionnelle a joué en faveur du maintien du *statu quo* — au point que la loi du 2 mars 1982 elle-même se garde de toucher aux limites des régions —, elle laisse subsister un certain nombre de questions relatives à la pertinence du découpage régional et à l'existence de l'identité régionale.

1) LE DÉCOUPAGE RÉGIONAL

Les critiques adressées au cadre régional actuel sont de plusieurs ordres¹³⁹. D'abord, les régions seraient *disparates*, hétérogènes et inégales : leur population, leur puissance économique sont très différentes. Certaines d'entre elles ont un poids suffisant pour disposer d'une réelle capacité d'action ; d'autres, en revanche, — et notamment celles qui entourent l'agglomération parisienne —, sont trop faibles et de dimensions trop réduites pour exister comme entités autonomes. *La logique économique* voudrait que ces dernières régions se regroupent en entités plus vastes ou s'agrègent aux régions plus fortes pour résister à l'emprise parisienne. Le cas de la Picardie est à cet égard exemplaire : située entre l'agglomération parisienne et la puissante région Nord-Pas-de-Calais, n'ayant qu'un poids démographique et économique limité, manquant de dimension, la région de Picardie est une région dominée et dépendante, qui subit l'attraction de ses deux puissants voisins ; la solution pourrait être pour elle de miser sur la coopération interrégionale, en attendant peut-être la formation d'une région plus vaste¹⁴⁰. Ensuite, le découpage serait dans bien des cas *artificiel*, irrationnel et arbitraire. Certaines régions peuvent s'appuyer sur des traditions communes, sur une réelle cohésion géogra-

135. Pendant deux ans, les représentants du conseil général des Alpes-Maritimes et de la ville de Nice se sont abstenus de siéger au conseil régional de Provence-Côte d'Azur.

136. Pour protester contre la partition de la Normandie, les élus de l'Eure ont refusé pendant plusieurs années de siéger au conseil régional de Haute-Normandie.

137. Voir *Les nouvelles institutions régionales en Picardie (1973-1975)*, CURAPP, 1976.

138. Sauf pour l'aménagement de la liaison Mer du Nord-Méditerranée. Le 30 janvier 1981, les EPR de Provence-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon ont aussi décidé de créer un organisme commun pour relancer l'agriculture méditerranéenne.

139. Voir J.-P. Gilli, *op. cit.*, pp. 69 et ss.

140. En ce sens R. Dosièrre (*Le Monde*, 10/11 janvier 1982). Ces propos ont été vivement dénoncés par le porte-parole de l'opposition du conseil régional, C. Baur, le 7 février 1982, qui les a jugés « scandaleux » dans la bouche « de l'homme qui va avoir en charge au plus haut niveau de responsabilité l'avenir même de notre région » — réaction significative dans la mesure où elle révèle les progrès du « patriotisme » régional...

phique ou économique, sur une métropole ; d'autres, en revanche, sont divisées, éclatées en plusieurs sous-ensembles différenciés, dépourvues de pôles urbains suffisamment puissants pour contrebalancer des attractions extérieures. *La logique politique* voudrait que ces dernières régions se restructurent de manière à parvenir à plus de cohérence. Le cas de la Corse a été ainsi réglé en 1970, par le détachement de la région Provence-Côte d'Azur ; ceux de la Normandie, divisée entre Basse et Haute Normandie, de la Bretagne, dont les limites administratives ne coïncident pas avec les limites historiques, de la Savoie¹⁴¹ restent posés.

Si le gouvernement a paru reconnaître le bien-fondé de ces critiques et admettre qu'il était nécessaire de modifier la taille des régions¹⁴², il n'en a cependant pas tiré dans l'immédiat les conséquences, pour ne pas accumuler les difficultés : la priorité, c'est d'aller jusqu'au bout de la discussion des textes sur la décentralisation. Aussi les amendements tendant à la modification des limites territoriales des régions et déposés par l'opposition, qui aurait souhaité qu'une réflexion d'ensemble s'engage sur les dimensions et l'homogénéité des régions, ont-ils été repoussés : tout en admettant la réalité du problème, le gouvernement a préféré reporter à plus tard sa solution. Et la coopération interrégionale elle-même n'est prévue par l'article 65 que sous la forme prudente de « conventions » ou de la création « d'institutions d'utilité commune », qui figuraient déjà dans le texte de 1972 : le sénat avait été beaucoup plus loin, en prévoyant en dehors des conventions la possibilité pour les conseils régionaux de créer des « ententes » sur les objets d'utilité régionale compris dans leurs attributions, ainsi que l'institution de « conférences » interrégionales dans lesquelles seraient débattues des questions d'intérêt commun ; par ailleurs, le chapitre 6 du titre 4 nouveau sur la coopération visait aussi la coopération interrégionale. Cette attitude très prudente du gouvernement ne peut manquer d'engager l'avenir : la loi était en effet une des dernières occasions de remettre en cause le découpage régional ; une fois que les nouveaux conseils régionaux auront été élus au suffrage universel, il deviendra illusoire d'espérer qu'ils s'auto-dissolvent, en intégrant leur région dans un ensemble plus vaste. Les inégalités, distorsions et inadaptations risquent donc fort de se perpétuer.

Il reste que les arguments précédemment évoqués sur la nécessité d'un redécoupage régional n'emportent pas la conviction. Ils se fondent sur la double idée qu'il existerait pour les régions un optimum dimensionnel et un cadre d'intégration privilégié. Or, ces deux idées, apparemment évidentes, s'avèrent en réalité singulièrement fragiles. L'*optimum dimensionnel* n'est qu'un « mythe »¹⁴³, qui en a la force et les faiblesses :

141. Le 11 janvier 1982, les conseils généraux de Savoie et de Haute-Savoie se sont prononcés à l'unanimité sur le principe d'une « entente » qui risque, à terme, de faire éclater la région Rhône-Alpes, par formation d'une région de Savoie, déjà réclamée en 1973.

142. G. Defferre, *Le Monde*, 10 juin 1981.

143. Voir C. Autexier, « Le mythe de l'optimum dimensionnel », in *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest*, CNRS-IFSA, 1981, pp. 187 et ss.

servant à faire accepter la destruction de certaines communautés politiques, au nom de la rationalité et de la modernisation, il est dépourvu de tout contenu objectif. Personne n'a jamais réussi à déterminer avec précision et certitude le niveau idéal auquel les différentes responsabilités administratives seraient exercées avec le maximum d'efficacité ; et les discussions qui existent dès 1955 concernant la taille souhaitable des régions montrent assez l'absence de critère incontestable. Les possibilités de découpage régional sont en fait nombreuses : selon que l'on privilégie telle ou telle variable¹⁴⁴ — constitution d'ensembles de planification de taille européenne, petites régions fortement intégrées, polarisation autour d'une métropole, réseaux socio-économiques... —, on arrive à des régions de configuration, de structure et de dimensions très différentes. Quant à l'idée qu'il existerait des *critères*, objectifs et préexistants, *d'identité régionale*, elle est contredite par les conditions mêmes de la construction régionale en France. Comme le montre pertinemment P. Bourdieu¹⁴⁵, les critères de découpage régional, loin d'être neutres et « objectifs », sont en fait l'objet de « représentations mentales », où les agents investissent leurs intérêts et leurs présupposés, et de « représentations objectales », dans des choses ou des actes, « stratégies intéressées de manipulation symbolique » : le découpage régional n'est donc pas « naturel », mais le produit de luttes et enjeu de pouvoir social : il s'agit pour les différents acteurs régionaux d'imposer comme légitime une certaine définition des frontières et du territoire, qui conditionnera les perceptions et modèlera les comportements politiques et sociaux. Le découpage régional ne renvoie donc nullement à une réalité préexistante : c'est un « acte d'autorité » par lequel certains acteurs parviennent à imposer leur vision du monde à travers un principe de « di-vision » de l'espace social. Le discours sur les limites régionales est « performatif », dans la mesure où il prétend faire advenir ce qu'il énonce dans l'acte même de l'énonciation. Il n'y a donc pas en soi de bonnes ou de mauvaises régions : tout dépend des perceptions des uns et des autres. Or, la persistance du découpage ancien semble montrer qu'un réel apprentissage institutionnel s'est réalisé, et que les régions sont devenues, abstraction faite de toute rationalité technique et politique, des points relativement stables d'identification.

2) L'IDENTITÉ RÉGIONALE

Par identité régionale, il faut entendre les traits communs et spécifiques à l'ensemble des éléments constitutifs d'une région. Comme toute identité, elle est à la fois *négative*, dans la mesure où elle suppose une différenciation avec l'extérieur, et *positive*, dans la mesure où elle implique une unité interne : pour qu'il y ait identité régionale, il faut, non

144. M.-J. Bertrand, « Les préfetures : une fonction administrative dans l'espace français », *RFAP*, n° 2, avril-juin 1977, pp. 43-46.

145. « L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *ARSS*, n° 35, novembre 1980, p. 66.

seulement que la région soit perçue comme différente des autres régions, et distincte de la nation, mais encore que ses habitants aient conscience d'avoir des intérêts communs à défendre.

À première vue, la greffe régionale a pris de manière très *différente* selon les régions, dont l'identité est plus ou moins accusée. Là où existaient des traditions culturelles, un passé commun (Corse, Bretagne, Alsace...), la région s'est facilement acclimatée : s'appuyant dès le départ sur une conscience régionale latente, les nouvelles institutions ont contribué, par leur fonctionnement et par leur existence même, à la révéler, à la cristalliser, puis à la renforcer ; les progrès du régionalisme sont le signe tangible que la politique de régionalisation décidée par le pouvoir central ne laisse pas indifférente la périphérie, mais la fait au contraire réagir et provoque une *reconquête d'identité*. Dans d'autres régions encore (Nord-Pas-de-Calais, par exemple), l'unité s'est faite sans difficulté : le sentiment d'appartenir à un *ensemble* sociologiquement et politiquement différent des autres composantes de la nation, et fortement solidaire sur le plan économique, a servi de support à l'institution régionale. Ailleurs, il n'en a pas été tout de suite ainsi : le manque de cohésion, l'absence apparente d'intérêts communs, les tendances centrifuges, les conflits internes, ont parfois compromis l'émergence d'une identité régionale : tirillées à l'intérieur, louchant vers l'extérieur, certaines régions ont pu apparaître comme un simple échelon supplémentaire et *superflu*, imposé par le pouvoir central et dépourvu de toute réalité sociologique. C'est ainsi que le sentiment d'appartenance à une même région est resté pendant longtemps pratiquement inexistant en Picardie : la conscience régionale ne s'étendait guère hors des frontières du département de la Somme ; l'Aisne regardait plutôt vers la Champagne-Ardenne et le Nord-Pas-de-Calais, tandis que l'Oise se percevait comme située dans l'orbite parisienne. Aucun vecteur d'unification n'existait réellement — *le Courrier Picard*, édité à Amiens, étant diffusé essentiellement dans la Somme. Les élus eux-mêmes avaient tendance à limiter au minimum leur engagement dans les institutions régionales, et l'élection en janvier 1978, à la présidence du conseil régional d'un fervent départementaliste, M. Max Lejeune¹⁴⁶, pouvait être considérée comme significative de l'état de « déshérence régionale » de la Picardie. L'institution des régions n'aurait donc pas suffi par elle-même à créer les liens de solidarité indispensables pour leur donner une existence réelle.

Cette vision est cependant trompeuse. Sans doute, les *rythmes de cristallisation* de l'identité régionale ont-ils été éminemment variables ; et l'identité est-elle toujours plus ou moins affirmée selon les régions. Au-delà de cette diversité pourtant, la région a fini par acquérir une consistance effective et par infléchir les perceptions et les comportements de ses habitants. Même si la délimitation régionale a été, à l'origine un « acte d'autorité », cet acte a produit une série d'effets tangibles et irr-

¹⁴⁶. Voir encore son intervention en faveur des « régions départementalisées » au Sénat le 29 octobre 1981.

versibles : en déclarant « à la face de tous et au nom de tous, publiquement et officiellement », que les régions existent, qu'elles sont légitimes, le gouvernement « les arrache à l'arbitraire, il les sanctionne, les sanctifie, les consacre, les faisant exister comme dignes d'existence, comme conformes à la nature des choses, « naturelles »¹⁴⁷. Et l'acte de délimitation, qui fixe des frontières régionales, produit en même temps la différenciation qui va servir à cristalliser l'identité régionale. Car, ces espaces régionaux ainsi découpés vont se trouver rapidement investis par l'imaginaire des habitants, à la recherche de racines symboliques, de points d'ancrage, de territorialités perdues¹⁴⁸ ; la fixation régionale constitue un moyen de contrebalancer le mouvement de dé-territorialisation qui pousse sans cesse à déplacer les limites, à éradiquer les particularismes, à détruire les spécificités. Cette fixation se fait d'elle-même dans les régions fortement agressées dans leur culture, leurs traditions, leurs modes de vie ; mais elle se produit aussi ailleurs, en entraînant la formation de nouvelles identités locales. Comme on l'a dit, la *pratique institutionnelle* a été l'un des vecteurs privilégiés de cristallisation de ces identités : la participation aux travaux des assemblées régionales, la nécessité d'emprunter les nouveaux circuits administratifs, la publicité faite autour de la région, l'émergence de leaders régionaux, ont eu un effet intégrateur et catalyseur ; à cet égard, le cumul des mandats, s'il a interdit le renouvellement des élites régionales, a joué un rôle positif pour l'affermissement de l'identité régionale, en donnant au milieu local les points de repère nécessaires et les leaders indispensables pour incarner l'idée régionale. Le cas de la Picardie est ici encore significatif : l'identité régionale d'abord floue, avec l'accès à la présidence d'élus locaux¹⁴⁹ ou de personnalités hostiles à la région¹⁵⁰, va s'accuser avec l'élection d'un président communiste en 1980 : la région de Picardie devient alors la seule région de France dirigée par un communiste, ce qui lui assure une image de marque très spécifique. Quant à l'élection en 1981 d'un président socialiste, elle va donner à la région un dynamisme nouveau. Désormais, le cadre régional n'est plus réellement contesté ; et au contraire l'opposition tendrait plutôt à reprocher au président un patriotisme régional insuffisant¹⁵¹. La future élection du conseil régional au suffrage universel ne fera qu'affermir encore davantage l'identité régionale, en rendant illusoire du même coup le remodelage de la carte des régions¹⁵².

147. P. Bourdieu, *op. cit.*, p. 65.

148. Voir G. Balandier, in *L'enjeu local. Pourquoi une démocratie locale aujourd'hui ?*, GRAL, n° 7, La documentation française 1981, p. 92 qui montre que « l'espace local ou sectorisé se situe aussi dans le domaine de l'imaginaire social » et que « la localité est associée à la différence ».

149. C. Baur, élu en 1976, est alors un des rares présidents de conseils régionaux non parlementaires.

150. M. Max Lejeune, élu en 1978.

151. Voir *supra*, note 140.

152. L'adoption de l'amendement Zeller, donnant compétence au conseil régional pour assurer la préservation de « l'identité de la région » (article 59) manifeste clairement la volonté des pouvoirs publics de renforcer le cadre régional existant.

B. — LA REGION DANS LE SYSTEME D'ORGANISATION TERRITORIALE

Au terme de la période de transition prévue, la place de la région dans le système d'organisation territoriale doit subir une profonde modification. D'abord simple relais de l'Etat, la région est devenue en 1972 un établissement public spécialisé, aux compétences essentiellement économiques et placé sous le contrôle étroit du représentant de l'Etat. Sans doute, cette spécialisation et cet assujettissement ne doivent pas faire illusion : l'Etat a eu tendance à se décharger sur les EPR d'une série d'attributions ; et les relations du préfet et des élus ont été davantage caractérisées par l'interdépendance que par l'hostilité ; quant aux collectivités locales, il est évident qu'elles ont pâti de la mise en place d'un EPR auquel ont été transférées des compétences importantes en matière de planification et d'investissements. Un équilibre précaire s'était sans doute établi, avec un certain partage de compétences entre la région et le département ; mais cet équilibre était en voie d'être rompu par le transfert direct au département, et par-dessus les régions, d'une série d'attributions de l'Etat¹⁵³.

La loi du 2 mars 1982 bouleverse cette articulation en prévoyant la transformation de la région en *collectivité territoriale*. Cette transformation entraîne deux types de conséquences : d'une part, vis-à-vis de l'Etat, la région doit à la fois bénéficier de garanties d'indépendance statutaire et obtenir le transfert en sa faveur d'une série de compétences étatiques ; d'autre part, vis-à-vis des collectivités locales, elle voit s'étendre son champ théorique d'attributions à l'ensemble des problèmes concernant le développement de la région — mais la stricte définition par la loi des compétences effectives que chaque collectivité est en droit d'exercer est censée réduire les risques d'interférence et interdire les doubles emplois. Ces dispositions réglant l'insertion de la nouvelle collectivité régionale dans le système d'organisation territoriale laissent cependant en suspens un certain nombre de problèmes, qui ne peuvent manquer de se poser : il s'agit d'abord de savoir si les relations de la région avec l'Etat seront modifiées en profondeur par le jeu de la décentralisation ; il s'agit aussi de savoir si la coexistence de la région et du département peut être durable, ou si elle doit se résoudre par la disparition de l'un ou de l'autre.

1) RÉGION ET ETAT

Les relations entre la région et l'Etat seront sans nul doute affectées par la réforme : l'Etat perd, on l'a vu, les moyens d'action essentiels dont il disposait pour peser sur la formation de la volonté régionale ou pour

153. C'était l'objectif du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, en cours de discussion au parlement.

censurer son expression ; et le recours éventuel de son représentant au tribunal administratif ou à la chambre régionale des comptes ne saurait être considéré comme un arme aussi efficace que la tutelle. Par ailleurs, le projet de loi sur la répartition des compétences élargit sensiblement les compétences des régions. La région disposera, sur le plan de son organisation interne et de son fonctionnement d'une réelle *liberté d'action*, qui lui permettra d'exister en tant qu'entité spécifique face à l'Etat. Néanmoins, cela ne signifie nullement que la région acquière une complète autonomie de décision que personne au demeurant ne souhaite.

Au cours du débat parlementaire, M. Debré¹⁵⁴ a affirmé que la loi se réclamait d'une conception, non plus unitaire, mais « fédérative » de la France : en effet, le schéma unitaire implique la supériorité de l'Etat sur les collectivités locales qui existent en son sein ; or, l'Etat et les collectivités locales, dotés d'une légitimité comparable, se trouvent ici placés sur un pied d'égalité et strictement séparés. Il y aurait donc danger pour l'unité de la République et risque de constitution de « féodalités » régionales. Cette vision apparaît, en fait, profondément erronée : non seulement, le représentant de l'Etat garde un pouvoir de contrôle et de supervision sur les décisions des organes de la région, mais encore l'Etat et la région ne sont d'aucune façon placés sur un pied d'égalité.

La région, tout d'abord, est bel et bien *instituée par l'Etat*, qui a le privilège de définir et de modifier à tout moment l'étendue de ses attributions. J.A. Mazères a bien montré que les compétences régionales sont toujours, et même si la région est érigée en collectivité territoriale, des « compétences résiduelles » : l'Etat pose d'abord la primauté de ses compétences unes et indivisibles ; ce n'est qu'ensuite qu'il délègue leur exercice à telle ou telle collectivité inférieure. Ensuite, la région voit son activité strictement *encadrée par l'Etat*, aussi bien en ce qui concerne le contenu que les moyens. La compétence la plus importante donnée par la loi aux régions consiste dans l'élaboration du plan régional : or, l'article 67 indique que cette compétence s'exerce « dans le respect des orientations du plan national et des normes et critères fixés par la loi portant approbation de ce dernier ». Le plan régional ne peut donc en fait qu'appliquer, en les concrétisant et en les précisant au niveau de la région, les orientations du plan national ; il est tenu de se situer dans le cadre axiologique et normatif tracé par celui-ci. Cette constatation n'est pas valable seulement pour la planification : toutes les attributions qui sont données aux régions par la loi sur la répartition des compétences supposent en fait la définition préalable de politiques nationales, fixant les orientations et les objectifs à atteindre. On le voit bien par exemple en matière culturelle ou scientifique, où les politiques régionales dont l'Etat souhaite l'expansion sont en fait destinées à relayer et à compléter les options définies, avec une grande précision au niveau

154. Voir Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, pp. 327-328.

national¹⁵⁵. Dans la quasi totalité des domaines, l'intervention des régions sera placée sous le signe de la *complémentarité* : certes, la complémentarité laisse aux régions une marge de choix et de liberté ; mais elle exclut l'éventualité d'incompatibilités ou de discordances trop flagrantes entre les options nationales et régionales. La liberté des régions se déploie dans le champ des possibles ouvert et délimité au niveau national. Certes, il incombe à l'Etat de définir les grandes priorités : mais, dès l'instant où ces priorités se transforment en vastes programmes nationaux¹⁵⁶, il est évident que l'autonomie des régions se réduit comme peau de chagrin ; et la volonté des nouveaux dirigeants politiques d'engager et de mener à bien de grandes réformes de structure laisse assez mal augurer de la liberté d'action laissée, en pratique, aux régions. Au demeurant, les compétences officiellement transférées aux régions sont en partie factices, dans la mesure où il est prévu que les régions pourront passer des conventions avec l'Etat pour les exercer. En ce qui concerne les moyens, on en est réduit pour le moment aux hypothèses : cependant, le passage des services extérieurs du côté de l'administration régionale se heurtera, on l'a vu, à des difficultés considérables, et les régions devront, selon toute probabilité, pendant longtemps encore, utiliser les services d'Etat pour exécuter leurs missions ; le transfert des impôts d'Etat rencontrera les mêmes obstacles, et la limitation des ressources financières des régions risque de leur interdire un trop grand dynamisme ; quant à l'alignement probable de la fonction publique locale sur la fonction publique d'Etat, il contribuera à atténuer fortement les spécificités locales.

Ces limites à l'autonomie des régions sont conformes, à vrai dire, à la *demande* des divers partenaires régionaux. Personne ne souhaite réellement une trop grande indépendance des régions, soit par souci d'efficacité, soit par crainte des pressions locales, soit par attachement à un système de carrière national, etc. Les *réflexes centralistes* restent vivaces et constituent, en définitive, le plus grand obstacle à surmonter. Par ailleurs, le transfert aux régions de responsabilités trop étendues dans le domaine socio-économique aurait pour effet pervers d'accroître dangereusement l'écart entre régions riches et régions pauvres, au détriment de l'idée de solidarité nationale : aussi les arbitrages nationaux restent-ils sollicités¹⁵⁷. Enfin, la maîtrise par la gauche du pouvoir central, et le glissement consécutif, par compensation, des collectivités locales vers l'opposition¹⁵⁸ risque fort de ralentir l'ardeur décentralisatrice des gouvernants.

155. Voir J. Chevallier, Rapport sur « la politique régionale de recherche », présenté aux assises régionales de la recherche et de la technologie, Amiens, 12/13 novembre 1981.

156. Voir par exemple la loi-programme sur la recherche et la technologie.

157. Il est à cet égard tout à fait symptomatique que la Picardie ait fait appel à l'Etat pour assurer son rééquilibrage et proposé d'elle-même la signature de « contrats de développement ».

158. Voir les résultats des élections cantonales des 14/21 mars 1982.

2) RÉGION ET DÉPARTEMENT

La relation entre la région et le département a toujours été de nature *conflictuelle*. La région a été instituée pour pallier certaines carences du département : se substituant à lui pour remplir les fonctions, notamment économiques, qu'il paraissait incapable d'assumer, elle l'a privé du même coup d'une partie de ses attributions ; l'espace régional a été conquis sur le département, qui a vu certaines compétences lui échapper au profit de la région. Et l'existence de cet échelon régional fait planer désormais une menace latente sur l'avenir du département : toute expansion nouvelle de la région risque de se faire au détriment du département ; et le développement de la région est perçu comme impliquant à terme le dépérissement du département. Certes, la sphère d'action assignée à la région a été à l'origine strictement délimitée, pour éviter cette concurrence redoutable : le statut d'établissement public est destiné à empêcher que la région ne s'octroie une compétence générale qui ne pourrait manquer de porter atteinte au cadre départemental. Certes, la réactivation des liens de solidarité départementaux, consécutive à la mise en place des circonscriptions régionales, permet d'assurer le maintien des réseaux de communication traditionnels, au moins dans un certain nombre de domaines : phagocytées par les départements, les institutions régionales ne constituent pas l'élément déstabilisateur attendu ou redouté. Certes, le pouvoir politique, dans le but de se concilier les notables, préfère finalement miser sur les collectivités locales traditionnelles, en brisant l'essor régional. Il reste pourtant que la région et le département sont posés dans tous les cas comme *deux entités concurrentes*, dont l'évolution est nécessairement contradictoire et entre lesquelles il faut choisir : ou bien l'on privilégie la région, en acceptant alors le déclin progressif du département ; ou bien l'on cherche à revitaliser le département, en court-circuitant un échelon régional devenu inutile et superflu. On peut être « régionaliste » ou « départementaliste », mais certainement pas les deux en même temps.

Cette problématique classique, concevant la relation entre la région et le département en termes de rivalité et d'antagonisme, est récusée par les nouveaux dirigeants, qui entendent au contraire faire de la région une collectivité territoriale aux compétences étendues, sans pour autant nuire aux collectivités locales plus anciennes : si la région est « indispensable aux temps modernes »¹⁵⁹, et si sa place dans l'organisation administrative territoriale doit être affirmée et confortée, les collectivités locales traditionnelles, et notamment le département, doivent être parallèlement maintenues et renforcées ; le département est en effet, comme la commune, une communauté « profondément enracinée dans l'histoire et à laquelle les citoyens sont très attachés »¹⁵⁹. Il faut dès lors *développer en même temps les différents niveaux* de l'administration

159. F. Mitterrand, Message aux présidents des conseils généraux, *op. cit.*, 16 septembre 1981.

locale, sans les considérer comme exclusifs les uns des autres : pas plus que l'accroissement des pouvoirs des régions ne compromet l'avenir du département, le renforcement des pouvoirs des départements ne remet en cause la pertinence de l'échelon régional ; ces processus ne sont pas incompatibles, mais parallèles et complémentaires.

Cette conception implique, on l'a vu, que le réajustement des compétences se fasse exclusivement dans le sens *descendant*, et jamais ascendant : les compétences ne doivent jamais être recentralisées au profit d'un niveau quelconque de la pyramide territoriale, mais toujours diffusées vers le cas ; c'est ainsi que le renforcement de la région résultera seulement du transfert par l'État de certaines de ses compétences, et non d'une régionalisation de compétences antérieurement exercées par le département. Corrélativement, le département bénéficiera de transferts directs d'attributions de l'État, par exemple en matière éducative et sociale. Il s'agit donc de réaliser une décentralisation générale, profitant à tous les niveaux de l'administration territoriale, sans privilégier et sans léser aucun d'entre eux. Par ailleurs, les relations entre la région et le département doivent être clarifiées, de manière à éviter toute compétition et toute hiérarchisation entre les deux collectivités territoriales. D'une part, la région et le département ont chacun un rôle spécifique à jouer : chaque collectivité sera dotée d'attributions *spécialisées*, l'une plutôt dans le domaine économique, l'autre plutôt dans le domaine socio-éducatif ; et cette division du travail doit en principe exclure les interférences et les doubles emplois. D'autre part, la région n'est pas hiérarchiquement supérieure au département et ne saurait prétendre exercer la moindre *tutelle* sur lui : les articles 59 et 64 indiquent explicitement que la région, collectivité territoriale ou EPR, exerce la mission qui lui est impartie dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ; et c'est seulement par la voie de conventions que la région et les départements peuvent éventuellement s'associer pour mener en commun certaines actions.

Ce dispositif juridique ne suffit cependant pas à dissiper toute incertitude et à régler définitivement le problème de la coexistence de la région et du département. D'abord, la *spécialisation* des deux collectivités est nécessairement *relative* ; elle n'exclut pas toute possibilité de recoupements et tout risque d'empiètements réciproques. La délimitation de domaines d'action séparés ne saurait être faite avec une précision telle qu'elle supprime pour l'avenir toute querelle de bornage : il y a des questions mixtes, qui peuvent être vues sous des éclairages distincts — par exemple d'un point de vue social ou d'un point de vue économique (logement) —, et traitées à des niveaux différents. *Une compétence au moins est commune* à la région au département et à la commune : l'intervention en faveur des entreprises en difficulté « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige »¹⁶⁰. Certes, l'avis préalable des collectivités locales inférieures est requis lorsque c'est la région, ou le département, qui agit, afin d'assurer une certaine coordination des actions menées. Mais ces dispositions autorisent bien chaque

collectivité locale à mener une politique active et volontariste pour défendre ses propres intérêts économiques, et le danger de surenchère et de contradiction entre toutes ces interventions existe bien. Ensuite, le principe de l'indépendance et de l'égalité des diverses collectivités locales ne suffit pas à garantir l'absence de prééminence de fait ou de *suprématie politique* d'une collectivité sur l'autre. Et, sur ce plan, il faut bien constater que la région est placée dans une position privilégiée, dans la mesure où elle dispose de compétences qui lui permettent d'agir sur les départements qui la composent. Les choix effectués, par exemple à l'occasion de l'élaboration du plan régional, conditionnent l'avenir de la région dans son ensemble et affectent nécessairement les équilibres entre ses éléments constitutifs ; de même, par les décisions de répartition des aides accordées par l'Etat aux investissements, la région peut infléchir la localisation des activités économiques ; quant à l'intervention du comité régional des prêts dans la procédure d'octroi des prêts aux collectivités locales, il donne à la région un pouvoir, indirect mais très efficace, d'ingérence dans la vie locale. Sans doute, le rapport de forces entre la région et les départements est-il en fait plus complexe : on a vu, à l'occasion de l'application des décrets de 1964 comment l'arbitrage régional pouvait être vidé de sa substance par la mobilisation réactionnelle et la coalition des départements ; « la répulsion instinctive de tous les milieux de la société locale à l'égard de toute restructuration administrative favorisant l'émergence d'un quelconque centre local »¹⁶¹ peut, ici encore, paralyser la nouvelle collectivité régionale et la priver de toute capacité réelle d'arbitrage. Néanmoins, cette dénaturation de la réforme n'est pas inéluctable, et il est possible que l'affermissement progressif de l'identité régional crée d'une dynamique contraire.

De façon plus générale, le bien-fondé de l'existence de *deux collectivités intermédiaires*, et en définitive très proches, entre la commune et l'Etat reste posé. En prétendant ajouter un niveau supplémentaire au système d'administration territoriale, sans rien supprimer en compensation, on accentue inévitablement la complexité et la pesanteur de ce système : la décentralisation risque en fait d'être payée par un renforcement de la bureaucratie locale ; et les communes risquent surtout d'être écrasées sous le poids d'une pyramide de plus en plus lourde. Le refus d'opter entre la région et le département ressemble dès lors davantage à une fuite en avant qu'à un choix vraiment rationnel¹⁶² : il n'y aurait « pas place dans la France d'aujourd'hui pour deux collectivités de plein exercice, l'une au niveau régional, et l'autre au niveau

160. Article 5 pour les communes, article 48 pour les départements, article 66 pour les régions.

161. P. Grémion, *Le pouvoir périphérique*, op. cit., p. 52.

162. E. Pisani parlait avec humour en 1964 (*La région : pourquoi faire ? ou le triomphe des Jacobins*, Calmann-Lévy) du « jacondin », « être hybride et à tout prendre singulier », qui veut « tout et son contraire » et refuse de choisir entre la région et le département : selon lui, il n'est pas de réforme régionale « qui ne soit accompagnée nécessairement d'une réorganisation communale, d'une réforme financière et d'une remise en cause du département ».

départemental »¹⁶³, qui ne peuvent que se concurrencer et s'étouffer mutuellement. Il reste que ce choix que le gouvernement a refusé de faire, en s'efforçant de concilier l'inconciliable, résultera, selon toute probabilité, de l'évolution naturelle des choses : l'affrontement entre la région et le département doit se résoudre par la *défaite de l'un ou de l'autre*. Dans ce conflit, la région dispose au départ d'importants atouts : subissant le contrecoup direct des décisions prises au niveau régional, le département risque de se retrouver progressivement « inféodé » à la région »¹⁶⁴ et promis à une lente disparition. Mais le scénario inverse n'est pas pour autant totalement exclu. D'abord, parce que dans la *course de vitesse* désormais engagée entre la région et le département, celui-ci « part d'un pied nouveau et avec plusieurs longueurs d'avance »¹⁶⁵ : alors que la région ne sera transformée en collectivité territoriale qu'en 1983, et ne bénéficie d'ici là que d'un simple élargissement de ses pouvoirs, le département se coule immédiatement dans le moule nouveau ; et l'opposition essaiera sans nul doute de valoriser le succès remporté aux élections cantonales des 14 et 21 mars 1982 en utilisant pleinement les possibilités nouvelles offertes au département par la loi du 2 mars 1982. Les départements serviront une fois encore, mais cette fois en sens inverse, de lieux de contre-pouvoir pour l'opposition et de bases de départ pour la reconquête du pouvoir central. Ensuite, parce que la *coalition* des notables, des services extérieurs et des administrations centrales, peut aboutir à bloquer le transfert des moyens administratifs en faveur des régions et à limiter l'impact possible des politiques régionales : la région doit en effet conquérir des moyens nouveaux et affirmer son existence entre l'État et les départements ; cet *étai* peut se refermer sur elle en paralysant ses initiatives et en réduisant ses ambitions. La région deviendrait alors un simple niveau d'articulation et d'agrégation des intérêts départementaux, sans être par elle-même capable de déployer une stratégie réellement autonome.

C. — LA DYNAMIQUE POLITIQUE REGIONALE

La mise en place des régions ne pouvait manquer d'entraîner un certain nombre d'effets politiques. Certains de ces effets étaient non seulement prévus mais encore explicitement recherchés : la politique de régionalisation lancée dans les années soixante par le pouvoir gaulliste visait ouvertement à l'émergence de nouvelles élites politiques locales et à la transformation du système notabiliaire traditionnel. Ces effets n'ont pourtant pas été obtenus : la mobilisation des notables et la réactivation des liens de solidarité locaux ont empêché que s'opère le renouvellement politique

163. J. Foyer, Ass. Nat., 8 septembre 1981, *J.O.*, p. 823.

164. C'était l'évolution jugée inéluctable par C. Goyard (« Régions et départements », in *La région en question*, *op. cit.*, p. 114), dès l'instant où la région serait transformée en collectivité territoriale.

165. P. Sadran, *Pouvoirs*, *op. cit.*, p. 146.

attendu et espéré. En revanche, la régionalisation a eu, on l'a vu, pour effet imprévu, et pervers, de réveiller les particularismes périphériques, de précipiter le sentiment d'appartenance locale et de cristalliser une identité régionale, perçue dans certains cas comme concurrente et opposée à l'identité nationale. Ce n'est plus dès lors de restructuration mais de véritable *déstabilisation* du système politique qu'il s'agit, par la réapparition de tendances centrifuges. Ce glissement explique le tournant survenu dans la politique de régionalisation : renonçant à faire de la région un levier de changement et un vecteur de modernisation politique, les pouvoirs publics entendent désormais *banaliser* l'institution régionale et la fondre dans le système politique local existant. La loi du 5 juillet 1972 est la traduction de ce revirement : le développement de la région se trouve strictement encadré pour couper court aux revendications régionalistes ; et surtout, on mise désormais sur les notables pour éviter tout dérapage. L'institution du système du cumul obligatoire est tout à fait significative à cet égard, dans la mesure où elle conduit à renforcer le poids des personnalités locales les plus en vue, tout en assurant une meilleure intégration de la région dans le système politico-administratif national.

En renforçant la position des régions face à l'Etat et en restructurant le système de pouvoir régional, la loi du 2 mars 1982 ne peut que relancer la dynamique politique régionale un instant ralentie : néanmoins le sens de l'évolution reste aléatoire.

1) OUVERTURE OU FERMETURE

L'objectif profond de la réforme est de modifier les règles du jeu politique régional, en l'ouvrant à de nouvelles forces et en changeant la répartition des ressources entre les différents acteurs. Cette *restructuration* du système politique régional comporte trois aspects essentiels : d'abord, la constitution de deux pôles de pouvoir au sein de la région, par la séparation tranchée de l'administration d'Etat et de l'administration régionale ; ensuite, le renouvellement des élus politiques régionaux par l'élection du conseil régional au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle ; enfin, et de manière plus générale, la participation plus active des habitants à la vie politique régionale, favorisée par l'octroi d'une capacité nouvelle d'intervention dans la désignation des organes dirigeants de la région, mais résultant aussi, indirectement, du renforcement progressif de l'identité régionale. La réforme consiste donc à *faire sauter les verrous* (le préfet de région, les notables), par lesquels le pouvoir central avait entendu fermer le système politique régional pour mieux le contrôler, et à *ouvrir* plus largement vers la réalité régionale : à cet égard, les conditions nouvelles d'élection du conseil régional constituent bien l'élément-clef de la réforme, puisqu'elles sont censées développer la conscience régionale, assurer la représentation équilibrée des diverses tendances politiques, entraîner l'émergence de nouvelles élites politiques et démocratiser le fonctionnement des institutions régionales.

Cependant, si le jeu politique régional subira, par la conjugaison des trois aspects précédents, de profondes transformations, il n'est pas certain que celles-ci se fassent dans le sens de l'ouverture attendue : si les verrous sautent, la réforme comporte d'autres mécanismes qui peuvent servir de dispositifs très efficaces de *re-fermeture* du système politique régional. D'abord, la possibilité donnée aux habitants d'élire directement leurs représentants au conseil régional ne suffit pas, à elle seule, à les ériger en acteurs du jeu politique régional : encore faut-il qu'ils se sentent concernés par les décisions prises par les autorités régionales et qu'ils essaient de peser sur elles — ce qui pré-suppose à la fois le développement de la « conscience régionale » et la formation d'une véritable « opinion publique régionale », relayée par la presse locale. Or, même si le sentiment d'appartenance à la région se renforce, ceci n'implique pas que l'échelon régional soit pour autant perçu comme proche et surtout accessible. On risque au contraire d'assister à une certaine *re-distanciation* vis-à-vis d'une région considérée comme trop lointaine, d'autant que la bureaucratisation croissante constituera un écran supplémentaire : le seul niveau administratif réellement proche des administrés est le niveau communal ; au-delà, le mode d'implication change et tend à se réduire à une *participation passive et dépendante*.

L'élection au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle n'est pas davantage une garantie de porosité du milieu politique régional. D'une part, parce que les *notables*, spécialistes du cumul des mandats, parviendront sans doute à imposer leur présence sur les listes présentées par les partis : les partis ont en effet besoin de personnalités locales prestigieuses, susceptibles d'apporter un certain nombre de suffrages par effet de clientélisme¹⁶⁶ ; et, à l'inverse, les notables ne pourront se désintéresser des élections régionales, si tant est que le conseil régional sera désormais un lieu de pouvoir d'importance stratégique (dispositif de médiation entre le centre et la périphérie, lieu d'arbitrage des demandes locales). En siégeant au conseil régional, le notable renforce à la fois sa position locale et son poids dans les circuits de décision nationaux, augmentant du même coup ses chances de réélection : le mandat régional valorise aussi bien le mandat local que le mandat national ; il renforce la légitimité de l'élu et augmente sa capacité d'action. D'autre part, parce que l'ouverture du milieu politique régional se fera exclusivement au profit des *militants* chevronnés des partis, des « caciques d'appareil »¹⁶⁷ qui sont déjà des « professionnels de la politique » et cumuleront désormais deux types de ressources (position dans l'appareil et mandat électif) ; en revanche, les non-professionnels, dégagés de liens d'allégeance partisane, n'ont, pas plus qu'avant, la moindre chance de forcer les portes du conseil régional. Les partis apparaissent en fait comme les nouveaux

166. Le RPR a d'ores et déjà décidé de faire figurer sur ses listes régionales des personnalités politiques d'audience nationale ou connues dans leur département (*Le Monde*, 25 mars 1982).

167. B. Eveno, *Le Débat*, *op. cit.*

« portiers » dont dépend l'accès au système politique régional ; et cette promotion des partis, à la faveur de la représentation proportionnelle, permet une certaine diversification des voies d'accès, elle ne crée évidemment pas les conditions d'une complète ouverture.

Enfin, et surtout, le schéma bipolaire établi à la tête de chaque région constitue un dispositif très efficace de *contrôle régional*. La réforme a pour effet de favoriser la concentration des pouvoirs dans la région en renforçant considérablement les positions respectives du représentant de l'État dans la région et du président du conseil régional, qui deviennent les clefs de voûte du système de pouvoir régional. C'est par eux que se négocieront les compromis et que s'effectueront les régulations entre les stratégies étatique et régionale. Indispensable au bon fonctionnement du système et à leur réussite personnelle, leur entente entraînera un très strict encadrement de la vie politique régionale, et, au-delà, de la vie locale dans son ensemble.

2) INTÉGRATION OU DÉSINTÉGRATION

La politique de régionalisation était, on l'a vu, partie d'un postulat : au terme de plusieurs siècles d'efforts persévérants, la France a acquis définitivement son unité ; l'intégration nationale est réalisée et les quelques nostalgiques des provinces de l'Ancien Régime n'ont pas la moindre chance de réveiller des particularismes depuis longtemps oubliés. La mise en place d'un échelon régional ne comportait de ce fait aucun risque. Cette appréciation s'est révélée fautive : pour les raisons déjà évoquées, la régionalisation a trouvé un *écho*, a suscité une *résonnance* à la périphérie, et un choc en retour est apparu sous la forme de mouvements régionalistes, autonomistes ou même nationalistes. Entre ces mouvements, la différence n'est que de degré : certes, les mouvements « nationalistes » vont jusqu'à remettre en cause l'unité nationale, en souhaitant l'éclatement des frontières existantes, alors que les mouvements « autonomistes » réclament une redéfinition du lien d'allégeance nationale dans le sens de l'assouplissement et que les mouvements « régionalistes » militent seulement pour une meilleure prise en compte des intérêts locaux et un rééquilibrage du pouvoir entre le centre et la périphérie¹⁶⁸ ; cependant, on passe insensiblement d'un niveau à l'autre, notamment en fonction des réactions du pouvoir central. A ces revendications, les pouvoirs publics vont répondre, d'une part par la *répression* des actions violentes, d'autre part par un *coup d'arrêt* donné à une politique de régionalisation qui comporte désormais trop d'incertitudes et d'effets pervers ; trop tardif et trop brutal, ce blocage contribuera à son tour à entretenir un climat d'agitation dans les régions où l'identité régionale prend appui sur des données historiques ou géographiques

168. J.-A. Mazères, *Centre, périphérie, territoire*, op. cit., pp. 250 et ss.

incontestables. La politique de régionalisation est donc stoppée, mais le problème régionaliste reste posé.

La question régionale est posée sous un éclairage complètement différent par les nouveaux dirigeants. Certes, il n'est pas question de mettre en cause « l'unité de la République » et « l'intégrité du territoire », qui constituent des dogmes intangibles¹⁶⁹ ; en revanche, la politique de régionalisation, loin d'être interrompue, doit être poursuivie et même relancée. Ce choix repose sur un *double postulat* : non seulement la région ne met nullement en péril l'unité nationale, mais encore elle favorise sa préservation et son renforcement. C'est en effet « à la centralisation excessive dans laquelle nous vivons que tiennent pour une grande part les conflits actuels¹⁷⁰ : « la décentralisation et la déconcentration, en donnant aux régions la possibilité d'être elles-mêmes, d'être fidèles à leurs traditions, à leur langue, à leur culture, et en créant un équilibre harmonieux entre le pouvoir central et les collectivités locales, feront disparaître les causes de conflit »¹⁷¹. Loin d'affaiblir l'unité nationale elles la « renforceront ». Le nouveau pouvoir entend en fait bâtir l'unité nationale, non plus sur la contrainte et la coercition, mais sur un acte d'adhésion, sur « des solidarités librement choisies » : en décentralisant au maximum le pouvoir de décision, notamment au profit des régions, on remplace les comportements de passivité et d'hostilité par une participation active au système politico-administratif, et donc on améliore l'intégration nationale ; l'allégeance à la nation est d'autant plus forte qu'elle est plus souple et laisse à chacun une plus grande liberté d'initiative.

De façon plus générale, on peut estimer que l'existence d'articulations périphériques, et notamment régionales, fortes, dynamiques, échappant à l'emprise exclusive du centre et largement ouvertes vers l'environnement social, est de nature à améliorer l'efficacité du système politico-administratif¹⁷². Elle permet tout d'abord de mieux localiser les sources possibles de conflit : la région remplit une fonction *expressive*, en catalysant et en agrégeant une série de demandes locales. Elle permet ensuite de ne pas laisser certains groupes sociaux en marge des circuits politiques : la région remplit une fonction *représentative*, en donnant à certains groupes et à certains intérêts minoritaires la possibilité de se faire entendre, sans avoir besoin de forcer par la violence l'accès au système. C'est ainsi que la transformation de la Corse en région régie par un statut particulier, dans le but avoué de désamorcer la violence a effectivement eu pour effet de réintroduire dans le jeu électoral des

169. Dans sa décision du 25 février 1982, le conseil constitutionnel rappelle que le législateur est tenu de respecter « les règles supérieures de droit par lesquelles la constitution adoptée par le peuple français a proclamé l'indivisibilité de la République, affirmé l'intégrité du territoire et fixé l'organisation des pouvoirs publics ».

170. G. Defferre, *Le Monde*, 10 juin 1981.

171. G. Defferre, Ass. Nat., 27 juillet 1981, *J.O.*, p. 320.

172. Voir J. Chevallier et D. Loschak, *Science administrative*, LGDJ, 1977, n° 346 et « Le modèle centre/périphérie » *op. cit.*, pp. 116 et ss.

groupes autonomistes qui s'en étaient délibérément et ostensiblement écartés¹⁷³. Elle permet enfin un meilleur traitement des problèmes sociaux : la région remplit une fonction *instrumentale* en prenant elle-même en charge la gestion d'un certain nombre de conflits et en évitant qu'ils se reportent vers le niveau central. Le développement du pouvoir régional ne comporterait donc aucun risque de désintégration ; il contribuerait au contraire à assurer une meilleure stabilité globale, par la résorption des tendances centrifuges et l'amortissement des tensions latentes.

Si elle n'est pas fausse, cette vision doit être cependant quelque peu nuancée. En effet, le renforcement continu de la région n'est *positif* pour l'unité du système politico-administratif que *jusqu'à un certain point* : encore faut-il que la région reste maintenue dans les replis de l'ordre étatique, soumise au lieu d'allégeance national et reliée au pouvoir central par un circuit continu et réversible d'échanges. Dès l'instant en revanche où la force centrifuge tend à l'emporter et où le lien entre le centre et la périphérie se distend, un processus d'éclatement de l'Etat national est effectivement engagé. Il y a donc un *seuil* au-delà duquel l'attraction s'inverse ; ce qui jouait jusque-là dans le sens de l'intégration commence à pousser à la désintégration : la région qui n'existait que dans/par son rapport au centre se met à exister pour elle-même, de façon réellement *autonome*. On ne saurait évidemment dire que la réforme régionale annonce un tel scénario : le principe d'unité de la République et d'intégrité territoriale, rappelé explicitement par la loi du 2 mars 1982¹⁷⁴, et dont le conseil constitutionnel a souligné la force constitutionnelle, constitue un garde-fou efficace pour interdire toute possibilité de glissement dans cette voie : il faudrait une modification expresse de la constitution pour pouvoir lui porter atteinte ; par ailleurs, si l'article 65 § 2 prévoit la possibilité de contacts transfrontières, l'autorisation du gouvernement est, dans ce cas, nécessaire¹⁷⁵.

Cependant, ces garanties n'ont pas été jugées suffisantes par l'opposition. D'abord, les textes juridiques ne constituent pas des limites infranchissables : l'affirmation par l'article 2 de la constitution que la France est une République indivisible n'a pas empêché qu'à cinq reprises au moins des populations de collectivités territoriales de la République soient consultées sur leur avenir et obtiennent le droit de faire sécession¹⁷⁶ ; et d'ailleurs la substitution d'une formule fédérale au cadre unitaire

173. Dès le 27 décembre 1981, l'UPC a décidé de présenter une liste de candidats aux prochaines élections régionales.

174. A la suite d'un amendement de P. Seguin (RPR) accepté par le gouvernement en seconde lecture.

175. La disposition ne figurait pas dans le projet gouvernemental. Introduite par le sénat, elle a été reprise par l'assemblée nationale avec le correctif de l'autorisation du gouvernement (qui ne figurait pas dans le texte voté au sénat).

176. L'Algérie (1^{er} juillet 1962), la Côte française des Somalis (13 mars 1967), les Comores (22 décembre 1974), Mayotte (1^{er} juillet 1975), le territoire français des Afars et des Issas (8 mai 1977).

n'est pas absolument incompatible avec ce principe¹⁷⁷. Ensuite, la réforme comporterait par elle-même, et dans la mesure où elle condamne la centralisme, « qui a été le ciment de notre pays et la condition de sa force et de son rayonnement », un encouragement au « séparatisme régional »¹⁷⁸. Enfin, et surtout, la procédure utilisée pour la Corse constituerait un *dangerieux précédent* à un double titre : dans la forme, puisqu'on légitime ainsi « la violence autonomiste »¹⁷⁹ ; dans le fond, puisqu'on admet l'existence de statuts particuliers, plus favorables que le statut général. Le risque est grand dans ces conditions que se développe dans plusieurs régions une agitation afin d'obtenir l'application du statut de « la région la plus favorisée ». En Corse même, le texte, qui ne règle que des problèmes d'ordre institutionnel, ne peut que provoquer, soit la déception, soit la surenchère : le gouvernement sera, selon toute probabilité, « mis en demeure d'aller plus loin sous peine de ne pas aider la Corse à sortir de sa crise d'identité »¹⁸⁰. Sans doute, la Corse reste-t-elle actuellement dans le cadre de la République française ; mais le risque qu'elle échappe à terme à la souveraineté française a été clairement évoqué. Si ces craintes apparaissent excessives, il est certain en revanche qu'une dynamique nouvelle est créée, qui ne saurait être aisément maîtrisée et qui peut aboutir à des effets imprévus.

*
**

L'application de la réforme régionale reste donc hypothéquée par une série d'incertitudes : si le cadre régional deviendra selon toute probabilité intangible dès le moment où les conseils régionaux auront été élus au suffrage universel, l'impact administratif et politique de la réforme dépend d'une série de facteurs diversifiés et parfois contradictoires. Les perspectives d'évolution de la région ne peuvent donc être tracées qu'avec prudence : si certaines pesanteurs apparaissent d'ores et déjà évidentes, d'autres éléments, et notamment ceux qui doivent figurer dans les lois complémentaires, restent encore indéterminés.

*
**

177. En ce sens J. Robert, *Le Monde*, 16 février 1982. Il faudrait cependant à tout le moins une modification de l'article 72...

178. P.-E. Vié, *La décentralisation sans illusion*, PUF, 1982.

179. O. Guichard a même parlé à propos du texte sur la Corse d'« article public d'un traité secret » (Ass. Nat. 20 janvier 1982), en laissant sous-entendre qu'il était la satisfaction d'un engagement secrètement négocié avec les autonomistes — ce qui a été formellement nié par G. Defferre.

180. Alfonsi, Ass. Nat., 18 janvier 1982. A cet égard, les attentats commis par le FLNC pendant les nuits des 11/12 et 16/17 février 1982 ont montré que cette crainte n'était peut-être pas entièrement infondée.

La question régionale apparaît en France, depuis les origines, comme un *enjeu* dans les relations du centre et de la périphérie. Lancée par le pouvoir gaulliste dans un souci de rationalisation économique et administrative, elle est revenue sur ses initiateurs, chargée d'une force nouvelle et toute bruissante des passions locales ; et les institutions créées pour banaliser la région ont été elles-mêmes investies par les partis d'opposition, qui s'en sont servis comme lieux de contre-pouvoir. Ayant conquis à leur tour le pouvoir central, ces partis ont relancé la réforme régionale dans le cadre d'un projet plus global de décentralisation : mais cette régionalisation risque aussi de leur échapper et de dévier dans des directions imprévues, à la fois parce que l'affirmation de l'identité régionale exclut toute maîtrise totale du processus et parce que la nouvelle opposition, rejetée des circuits de décision centraux, aura à son tour tendance à coloniser les institutions régionales¹⁸¹. Au fil de ces déplacements et détournements, le pôle régional se cristallise, se durcit, se « molarise » : ayant acquis une réalité sociologique et conquis des attributs de pouvoir, la région tend à devenir un des rouages essentiels du système de régulation politico-administratif.

Le 25 mars 1982.

181. A la suite des élections cantonales des 14/21 mars 1982, la Franche-Comté a basculé du côté de la nouvelle opposition.