

Régionalisation et participation
L'exemple de l'application
de la réforme régionale du 5 Juillet 1972
*en Lorraine et en Champagne-Ardenne **

par

Gérard CALVI

Docteur en Administration publique

de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Reims

Le progrès et la complexification croissante de la société se traduisent de plus en plus par le maintien de centres de décision, publics ou privés, formant de véritables clubs fermés réservés à une élite soigneusement sélectionnée. Cette situation contribue encore à accroître la distance qui sépare gouvernants et gouvernés. Face à cette crise profonde les anciennes recettes démocratiques (parlement, conseils divers...) institutionnalisant les confrontations politiques semblent dépassées, inefficaces ; parallèlement se forment et s'amplifient la force du groupe et le recours à la violence qui la sous-tend.

Néanmoins le souci de conserver un certain consensus social conduit à une nécessaire adaptation des cadres d'exercice de la démocratie et en particulier à la mise en place, à chaque niveau d'organisation, de structures permettant à tous les citoyens de participer à la prise de décisions. La création de nouveaux cadres d'exercice du pouvoir apparaît en effet comme le moyen privilégié de développer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques : il s'agit de rapprocher le pouvoir du citoyen afin de lui permettre de prendre part aux décisions qui le concernent directement.

Ce thème de la participation influence depuis plusieurs années les réflexions des différents courants politiques français ; tous insistent sur ses vertus démocratiques. De fait un recensement exhaustif des différents textes juridiques publiés depuis quelques années confirmerait que de nombreuses mesures sont intervenues pour la développer. Mais son exercice véritable se heurte à trop d'habitudes et de structures pour se traduire en réalité par un changement profond des circuits traditionnels de décision. D'autre part les mutations sociologiques subies par la société locale depuis deux ou trois décennies, industrialisation et urbanisation, ont même favorisé une moindre diffusion des responsabilités ; c'est le principal résultat du passage

* Cette étude reprend les grandes lignes d'une thèse soutenue pour le doctorat de 3^e cycle d'Administration publique (Reims, nov. 1977) devant un jury composé de M. Chevallier, Mme Pisier-Kouchner et Mlle Loschak.

d'une société rurale à une société de plus en plus urbanisée. Conséquence directe : le nombre de ceux qui participent réellement à la vie collective (en dehors des rituels de l'élection) reste peu important. Confrontée à cette modification du tissu social, l'administration se doit donc d'adapter sa stratégie à l'évolution des rapports sociaux. La mise en place d'un niveau intermédiaire d'administration répond à ce souci : c'est l'occasion privilégiée de rapprocher du citoyen le pouvoir, donc l'exercice des responsabilités.

L'institutionnalisation croissante de la consultation des élites locales permet d'intégrer les principales forces de la société locale à la recherche des perspectives et conditions du développement économique. Mais les essais de régionalisation qui voient le jour à partir des années 50 sont dominés par la volonté du pouvoir central de rationaliser les différentes initiatives des échelons locaux et d'en canaliser l'expression. En fait le centre adapte le niveau régional afin de préciser utilement les politiques nationales grâce à la consultation des différents responsables locaux, et de faciliter l'élaboration des politiques régionales dans le cadre d'orientations nationales pré-définies.

La régionalisation devient ainsi un mode de contrôle de l'espace territorial ; le fonctionnement des structures régionales mises en place depuis presque trente ans montre d'ailleurs que l'administration centrale garde le contrôle des procédures de participation qu'elle crée. En définitive par le biais de la régionalisation, le pouvoir central, sous couverture de démocratisation de l'action administrative, ne redistribue aucunement son pouvoir de décision, mais recherche au contraire une meilleure efficacité de l'appareil administratif en même temps qu'un contrôle plus accentué des mouvements périphériques.

La mise en place de nouvelles structures au niveau régional, consécutivement à la loi du 5 juillet 1972, nous offre d'ailleurs l'occasion de vérifier cette conclusion. Notre étude essaie d'analyser dans quelle mesure les divers participants, tant les services administratifs que les responsables locaux, politiques et socio-professionnels, ont reçu et surtout respecté/adapté cette nouvelle tentative de régionalisation. Dans ce but, l'observation des mécanismes essentiels conduisant à la prise de décision nous permettra de déterminer la place exacte des circuits traditionnels dans le nouveau processus régional : l'influence plus ou moins grande des habitudes anciennes au sein d'une institution régionale conditionnant à bien des égards sa capacité d'innovation et par conséquent sa possibilité concrète de favoriser une plus grande participation du citoyen à la vie publique.

L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne montre combien est étroite la voie du développement de la participation des citoyens à la vie locale, car si le pouvoir peut en apparence sembler changer, notamment au niveau de ses formes d'expression, son contenu et ses principes essentiels sont immuables. De fait l'étude de l'application de la réforme du 5 juillet 1972 au sein de ces circonscriptions d'action régionale conduit à deux constatations primordiales :

— il y a peu de bouleversements fondamentaux au niveau des centres de décision, l'exclusivité de la compétence et de la rationalité demeurant au niveau central ;

— les Lorrains et les Champardennais n'ont pas bénéficié d'une possibilité réellement efficace et nouvelle d'influer sur un pouvoir détenu par un nombre limité de personnes ou de groupes.

I/ UNE REPARTITION DU POUVOIR FAIBLEMENT REALISEE

La loi du 5 juillet 1972 portant réforme régionale crée des structures territoriales nouvelles devant donner lieu à une redistribution importante des responsabilités. Mais en réalité les institutions régionales ne permettent pas une véritable répartition des compétences. L'analyse juridique des textes montre bien que l'établissement public régional constitue un organe décentralisé, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont les décisions, exécutoires par elles-mêmes, sont prises par une assemblée d'élus. Mais la décentralisation réalisée n'est qu'une décentralisation spécialisée, la région ne pouvant être chargée des responsabilités de gestion de droit commun qui restent du domaine exclusif des collectivités locales et en premier lieu du département.

Il ne s'agit donc que d'une simple évolution des rapports existant entre niveau central et niveau régional et non d'un changement profond des rôles respectifs des pouvoirs publics : la délégation du pouvoir se situe en effet à un niveau purement formel puisque la prise de décisions demeure pour l'essentiel entre les mains des administrations centrales. Bien plus, la création de nouvelles institutions est l'occasion, le moyen pour le niveau central d'améliorer l'efficacité administrative, donc son contrôle sur la société locale. Le processus participatif mis en place est ainsi étroitement contrôlé par le pouvoir central tant dans la définition des rôles que dans les moyens qui en assurent le respect. Le pouvoir n'est donc pas réellement partagé, ce qui signifie pour la Région une liberté d'action peu étendue contraire au développement d'une véritable identité régionale.

A) Le refus d'un véritable « droit à la différence »

Si la participation implique l'exercice d'une responsabilité et l'existence d'une personnalité spécifique, son développement suppose l'octroi de moyens et l'affirmation d'une solidarité régionale.

Or le faible champ d'action ainsi que la modicité des ressources des établissements publics régionaux ne permettent pas aux régions de s'affirmer face à l'administration centrale. La Région se trouve dès lors « en danger de mort discrète, et l'idée régionale est victime d'une sorte de complot de l'indifférence et du silence » (1). La naissance d'une véritable identité régionale se heurte en effet au processus uniformisateur du pouvoir central se développant dans un contexte politico-administratif favorable à la centralisation.

1) Un contexte politico-administratif favorisant la centralisation

La mise en place, par la loi du 5 juillet 1972, de nouvelles institutions régionales, a pour objectif d'éviter la « remontée » vers Paris des revendications locales, ou pour le moins d'en réaliser le contrôle et la canalisation.

Or, malgré, et peut-être même à cause de la présence de la Région, l'accès au niveau central demeure un élément important de la stratégie des différents responsables locaux champardennais et lorrains. L'opposition au concept de capitale régionale explique que le nombre des déplacements vers Paris reste élevé et que la capitale demeure le niveau de référence

(1) Edgar Faure, *Le Monde* du 27 octobre 1976.

et d'arbitrage faisant obstacle à l'émergence de véritables entités régionales.

a) *La Lorraine : une ancienne province qui se dépouille progressivement de son originalité*

L'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine se greffe sur un tissu local dont les vertus participatives sont peu développées : manque de conscience régionale et maintien des habitudes traditionnelles.

Le Lorrain parle volontiers des « gens de l'intérieur » pour désigner les Français non résidant en Lorraine ; il le fait par réflexe de défense pour préserver certains particularismes régionaux. La Lorraine, région historiquement constituée, soumise aux mutations profondes de la société, « moins encadrée par ses clercs et ses militaires » (2), abandonne peu à peu son originalité. On assiste aujourd'hui au déclin irrémédiable des caractéristiques rurales, industrielles, juridiques, religieuses et politiques de la Région. Et si la Lorraine a « été une province, elle tend à devenir ce que Paris appelle *la province* » (2). Un récent sondage de la Cofrema, publié par *Le Point*, révèle que les Lorrains se partagent sur le nom de leur capitale régionale (plus de 50 % pour Nancy et seulement 25 % pour Metz), mettant ainsi en évidence les vieilles rivalités qui existent entre les deux pôles de la métropole lorraine : Metz et Nancy.

Autant d'éléments qui expliquent l'absence d'une véritable personnalité lorraine et le maintien d'un climat propice au développement de tendances divergentes entre les responsables lorrains. Dualité de capitales, rivalités personnelles, opposition dans la représentation des intérêts régionaux, telles sont les caractéristiques principales d'un terrain réceptif aux influences du pouvoir central et par conséquent peu favorable à l'épanouissement d'une véritable conscience régionale.

L'urbanisation a également joué son rôle : la cohésion entre les notables ruraux, l'armée, l'église — caractéristiques de la Lorraine sous la III^e République — a progressivement disparu : « on s'ignore autant qu'on se combat » et tout naturellement, chacun cherche un point d'appui extérieur, en l'occurrence au niveau central : « Intermédiaire entre Paris et leur pays, les grands notables sont ceux qu'on attend sur le quai de la gare "pour savoir ce qui se passe là-bas" et prendre leur avis » (3).

L'absence de « vouloir-vivre collectif » fait ainsi obstacle à la définition d'une véritable politique régionale. Cette vitalité régionale la Lorraine s'en dépouille au rythme des mutations sociales qui la secouent, industrialisation et urbanisation grandissante. Le même phénomène se répète en Champagne-Ardenne, où la proximité de Paris vient se sur-ajouter à la vision d'une région peu solidaire.

b) *La Champagne-Ardenne : un rassemblement de départements dans l'orbite parisien*

Une infrastructure en étoile sur Paris, une capitale trop proche, un destin cartographique incertain, une histoire régionale inexistante, toutes

(2) Serge Bonnet : *Sociologie politique et religieuse de la Lorraine*, A. Colin, 1972.

(3) Henri de Grandmaison : *La province trahie*, Le cercle d'or, 1975.

les conditions semblent remplies pour empêcher l'éclosion d'une identité régionale en Champagne-Ardenne et corrélativement faciliter l'intégration durable des diverses composantes de la Région au sein d'une politique définie au niveau central.

Une véritable communauté d'intérêts ne peut se retrouver que dans une Région ayant soit le même bassin, soit la même montagne, soit le même axe de communication ou encore la même façade maritime ; il faut tenir compte des relations de voisinage, des complémentarités naturelles, des phénomènes de continuité.

Or la Champagne-Ardenne présente l'image d'une région hétérogène ne permettant pas l'expression d'une authentique solidarité régionale : un rassemblement de quatre départements que rien ne poussait à l'alliance, comme le montre cette description de l'historien H. d'Artois de Jubainville : « de la plaine blanche à la forêt noire, de la craie au schiste, du mouton au sanglier, du plateau de Langres à celui de Rocroi, de la vallée de la Marne à celle de la Meuse ». On le voit, il est difficile de définir des caractères régionaux homogènes, de trouver un centre d'intérêt commun.

Le tracé des chemins de fer est révélateur des relations existant entre les principales villes de la région. Les oppositions eurent lieu entre Reims et Châlons, Châlons et Reims contre Troyes et Saint-Dizier contre Reims. Ainsi les villes d'Épernay, Châlons et Chaumont revendiquèrent le tracé par la Marne, Reims par la Vesle, Troyes proposa un tracé commun au Paris-Strasbourg et au Paris-Lyon. Les capitales de la région sont également nombreuses : Châlons-sur-Marne — capitale administrative, Reims — capitale religieuse, économique, politique et culturelle, Épernay — capitale du champagne, Troyes — capitale historique. L'absence de solidarité qui en découle, amène inévitablement les différents responsables régionaux à se tourner vers un centre de référence accepté de tous : Paris.

La proximité de Paris, le faible poids de la région (2,5 % du produit intérieur brut, face aux 27,9 % de la région parisienne) font dépendre la Champagne-Ardenne de l'économie du bassin parisien. De ce fait, peu intégrées à une région artificiellement construite, les élites locales vont adopter, face au développement de leur secteur respectif, deux attitudes complémentaires :

— d'une part une position de repli sur le cadre départemental traditionnel, mieux connu et donc mieux maîtrisé ;

— d'autre part une attitude privilégiant les contacts directs avec les circuits décisionnels parisiens.

Cette capacité d'intervention est une donnée stratégique importante pour les responsables locaux. De fait les grandes options qui conditionnent la vie des deux régions restent prises par le pouvoir central, empêchant ainsi une véritable redistribution des pouvoirs entre centre et périphérie ; la prise de décision demeure de la compétence du niveau central qui poursuit sa politique d'uniformisation et de nivellement des particularismes régionaux.

2) Le processus uniformisateur du pouvoir central

Seule la mise en place de centres de pouvoirs proches des administrés peut conduire le citoyen à prendre part aux décisions qui le concernent. Or si la loi du 5 juillet 1972 crée des structures juridiquement aptes à

faciliter l'expression des différents intérêts des régions, celles-ci se voient dotées de moyens d'expression insuffisants tandis que parallèlement se développe une politique de recentralisation par le biais d'organisations dépendant directement du niveau central.

a) *Les démembrements du pouvoir central*

Ceux-ci découlent directement de l'action d'organismes émanant du pouvoir central, et dont la création et le fonctionnement échappent à l'initiative régionale : le centre ne veut rien abandonner de ses prérogatives.

De fait dans les zones soumises à un développement économique important (métropoles d'équilibre, pôles de développement économique) le centre se doit d'intervenir afin de conserver le contrôle des mouvements locaux. Il y parvient par le biais de nouvelles institutions administratives telles que les organismes d'études et d'aménagement d'aires métropolitaines (O.R.E.A.M.), les missions ou établissements publics d'aménagement, les commissariats à la conversion industrielle ou à l'industrialisation.

Mais le niveau central doit également surveiller le développement possible des nouvelles structures régionales et veiller à ce que l'esprit de la loi du 5 juillet 1972 ne soit pas tourné « par la création de fait de nouvelles régions qui risqueraient d'exercer à elles seules les compétences de deux ou plusieurs régions » (4). D'où les limites apportées à la coopération interrégionale : les études intéressant le développement régional, les propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques et toutes les actions d'intérêt interrégional dépendant de la fonction de développement économique et social demeurent interdites.

Peu à peu l'administration centrale reprend les prérogatives qu'elle avait perdues, si tant est qu'elle les ait abandonnées lors des mesures de déconcentration de 1964 et 1970 ou de la timide décentralisation du 5 juillet 1972.

Le processus d'uniformisation poursuivi par le centre se manifeste notamment au travers de l'action des bureaux parisiens et de l'utilisation de techniques nouvelles mettant directement en contact ville ou pays et niveau central. Il repose également sur l'activité et le pouvoir de l'établissement public financier que constitue la caisse des dépôts et consignations : « instrument privilégié de la réalisation des objectifs planifiés de l'Etat et mandataire fidèle de la volonté étatique » (5), la caisse étend sa compétence sur l'ensemble du territoire par le biais de ses filiales : Société centrale pour l'équipement du territoire (S.C.E.T.), Sociétés d'économie mixte, Bureaux d'études.

b) *La Lorraine et la Champagne-Ardenne, deux régions désarmées face à l'escalade de la complexité*

Les établissements publics régionaux ne disposent que de peu de moyens pour faire face à la complexification croissante des affaires publiques. En

(4) Avis du C.E.S. du 8 janvier 1973, cité par Maurice Bourjol, in *Bulletin de l'I.I.A.P.*, p. 485, n° 34, avril-juin 1975, « La coopération interrégionale ».

(5) J. de Lanversin, *op. citée* par Pierre Delvolvé et J.A. Mazères, in *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 34, p. 686, « Les organismes régionaux parallèles ».

réalité la région, limitée dans ses possibilités financières et n'ayant que peu de moyens techniques, se retrouve dans la situation de cet « homme qui prend des décisions et reçoit de plus en plus fréquemment des informations de spécialistes dont il ne comprend pas toujours le langage. Il lui faut décoder et trier, pendant que d'autres éléments continuent de s'accumuler » (6).

L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne montre que les établissements publics régionaux souffrent du manque de personnel purement régional et de l'absence de services d'études propres. Les possibilités financières des régions sont également limitées par le pouvoir central qui n'autorise au niveau régional que l'exercice contrôlé d'attributions soigneusement énumérées.

Privées de réelles possibilités d'action, celles-ci se trouvent totalement désarmées face aux différents services de l'Etat ; elles deviennent « l'objet de l'administration » selon le mot d'Edgar Pisani. Au centre de ce processus la mission régionale, véritable cellule de spécialistes, se trouve à même d'exercer, face aux assemblées régionales, le pouvoir monopolisant de l'expert, la prise de décision demeurant ainsi de la compétence centrale, au détriment de l'exercice d'une réelle autonomie régionale.

B) L'absence d'une réelle autonomie régionale

Etablissement public territorial, la région ne « tue » pas le département et n'empiète pas sur les autres collectivités : elle ne s'occupe d'aucune tâche de gestion et respecte les attributions des collectivités locales. Les pouvoirs de la Région sont donc strictement limités ; ils concernent les investissements d'intérêt régional direct, réalisés pour le compte des collectivités ou de l'Etat, ou ayant un intérêt interrégional.

Mais à l'intérieur même de cette sphère de compétence la Région peut difficilement faire prévaloir de véritables choix régionaux. Le Centre se sert au contraire des nouvelles institutions régionales pour renforcer son emprise sur la société locale et améliorer l'efficacité de l'appareil administratif. L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne confirme l'interprétation restrictive donnée par les administrations parisiennes à l'exercice du pouvoir régional, notamment en matière de planification et d'aménagement du territoire, où le pouvoir consultatif et décisionnel de chaque Etablissement public régional est plus formel que réel.

1) Un pouvoir consultatif soigneusement limité

En réalité le pouvoir central utilise les structures consultatives nouvellement créées pour affiner ses prévisions nationales et obtenir le consentement des principales forces de la Région. C'est ainsi que derrière la magie verbale dont a été entourée la procédure du VII^e Plan la concertation n'a occupé en réalité qu'une faible place.

a) Portée limitée de l'avis de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine en matière de planification

Il faut tout d'abord remarquer que les assemblées régionales interviennent dans un domaine, le Plan, dont le caractère non contraignant

(6) Alain Plantey : *Perspective de l'Etat*, Edition du C.N.R.S., Paris, 1975.

limite la crédibilité et l'influence : on est loin de « l'ardente obligation » évoquée par le Général de Gaulle. Mais c'est surtout la réticence des échelons centraux à partager leurs pouvoirs qui explique le faible poids du processus de régionalisation du Plan, le centre conservant la maîtrise des procédures planificatrices grâce au contrôle des instances parisiennes et à l'action de l'appareil administratif régional. En réalité les transformations de procédure adoptées à l'occasion de l'élaboration du VII^e Plan ne se sont pas traduites par un accroissement considérable des compétences des régions, soulignant ainsi toute l'ambiguïté d'un Plan — instrument d'action administratif.

Dès le début de l'année 1975, le Commissariat général au Plan fit parvenir aux assemblées régionales un questionnaire portant sur les perspectives économiques et sociales des régions. Mais le caractère trop imprécis et trop général de ce questionnaire amena les comités économiques et sociaux, ainsi que les conseils régionaux, de Lorraine et de Champagne-Ardenne, dans le souci de ne rien oublier de ce qui est souhaitable, à « échaffauder » des rapports longs et touffus. C'est sur cette base que fut élaboré le rapport sur l'orientation préliminaire du VII^e Plan ; il paraît exclu, dans un tel contexte, que la Lorraine ou la Champagne-Ardenne aient pu faire prévaloir leurs vues, un tel processus ne laissant que peu de place aux désidérata régionaux. Quant au Plan régional que devait élaborer chaque Région, sa mise au point a nécessité l'élaboration de toute une série de documents auxquels les assemblées régionales ont été plus ou moins associées (diagnostic de l'économie régionale, rapport d'orientation du secteur productif).

En fait, soigneusement encadrées par les directives du niveau central, les réflexions menées par chaque établissement public régional ne font pas suffisamment ressortir l'originalité de chaque région. Le Programme de Développement et d'Aménagement (P.D.A.), rapport d'orientation remis sous un autre chapeau, se présente comme la compilation de différents documents à qui l'on a tenté de donner, avec plus ou moins de bonheur, une certaine homogénéité. Les contraintes méthodologiques imposées par le pouvoir central ont conduit la Lorraine et la Champagne-Ardenne à élaborer un Plan régional qui ne peut être que la répétition ou la réduction à l'identique du Plan national.

b) *Des relations contractuelles dont l'exercice est dénaturé par la pratique des administrations centrales*

Après les contrats villes moyennes, les contrats de pays, voici venir les contrats de région qui ont officiellement pour fin d'établir une relation contractuelle entre l'Etat et la Région, celle-ci incitant les pouvoirs publics par son propre engagement financier à soutenir les actions qu'elle considère comme prioritaires pour son avenir économique. Ces nouveaux mécanismes devaient mettre l'accent sur la sélectivité plus que sur l'exhaustivité, mais en réalité les P.A.P. (programme d'action prioritaire) se présentent comme une nomenclature assez hétérogène.

L'attitude adaptée par le niveau central à l'égard des propositions émanant des établissements publics régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne — au travers des P.A.P.I.R. — montre d'ailleurs les limites d'une contractualisation proposée et régie par le Centre :

— sur 10 programmes proposés par la Lorraine, 3 seulement ont été acceptés,

- sur 5 programmes champardennais, 4 ont été retenus, mais après d'importantes modifications.

En réalité les assemblées régionales, confrontées au manque de moyens propres et à la politique centralisatrice du pouvoir central, ne peuvent exercer que des pouvoirs essentiellement formels, tant au niveau de leur rôle consultatif qu'au niveau de leur pouvoir décisionnel.

2) L'encadrement du pouvoir décisionnel

La loi du 5 juillet 1972 institue un établissement public régional, organe décentralisé, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière dont les décisions, exécutoires par elles-mêmes, sont prises par une assemblée d'élus. L'assemblée délibérante, le conseil régional, détient bien le droit de décider, mais son exercice se heurte à de nombreuses contraintes et limites dans le double but de :

- ne pas toucher aux prérogatives des collectivités territoriales : départements et communes,
- ne pas déléguer aux régions des pouvoirs du niveau central.

a) *Les limites du processus de décision régional*

Le pouvoir central n'ayant pas voulu revenir sur un système jugé efficace et bien accepté par les partenaires locaux, les décisions budgétaires des régions de Lorraine et de Champagne-Ardenne se trouvent encadrées par deux phases dépendantes du Préfet de Région : la préparation et l'exécution.

Exécutif régional, le Préfet de Région, nommé par le pouvoir central, détient en effet la « haute main » sur la préparation et l'exécution des budgets régionaux. L'examen des avis et décisions des établissements publics régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne montre l'influence déterminante des travaux réalisés par l'administration et le poids décisif des documents mis au point par la mission régionale et présentés par le Préfet de Région. De plus, une fois le vote du conseil régional intervenu, l'exécutif régional reste seul maître et juge des conditions d'exécution du budget, contrairement au département où la commission départementale peut suivre l'exécution des décisions du conseil général.

L'action du Préfet de Région en amont et en aval du processus décisionnel régional concourt bien à orienter les choix des établissements publics régionaux comme le démontrent les faibles différences enregistrées, tant en dépenses qu'en recettes, entre propositions préfectorales et vote définitif du conseil régional. Dans les deux cas le pouvoir de modification des assemblées régionales s'est exercé de manière extrêmement prudente, sinon restreinte. Peu de bouleversements ont affecté l'économie du texte budgétaire présenté par le Préfet de Région. En réalité les représentants régionaux sont étroitement tributaires des travaux de préparation de l'exécutif régional.

b) *L'orientation de l'action régionale*

La réforme régionale du 5 juillet 1972 limite l'objet des établissements publics régionaux au développement économique, social et culturel des régions. En définitive l'émergence d'objectifs véritablement régionaux se heurte à deux contraintes majeures :

- la région est ressentie comme une structure de représentation des

intérêts départementaux et par conséquent d'arbitrage entre eux,
 — le pouvoir central oriente efficacement l'action des établissements publics régionaux grâce à l'influence du Préfet de Région.

« Après leur avoir solennellement interdit de gérer ou de posséder, comme peuvent le faire les collectivités locales, et après leur avoir prescrit une stricte tâche de coordination économique, il ne restait aux régions qu'à utiliser leur maigre budget pour essayer d'avoir quelques utilités » (7).

Pour être efficace l'intervention régionale doit donc éviter la dispersion et suivre une politique d'aménagement spécifique. Or, l'étude de l'affectation des recettes fiscales et des emprunts des établissements publics régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne, conduit à s'interroger sur la nature réelle des critères retenus pour l'utilisation des ressources régionales et sur l'impact attendu ou déjà enregistré au niveau du développement de la conscience régionale.

Globalement, les conseils régionaux de France disposent d'un milliard de francs représentant plus de trois fois le montant des crédits du F.I.A.T., mais aussi moins d'un cinquième des crédits publics consacrés aux routes. Le budget régional peut donc permettre de favoriser ou d'améliorer la mise en place d'équipements nécessaires au développement économique de la région. Mais distribué dans l'unique souci de faire plaisir à tout le monde, il perd son caractère d'incitateur permanent, donc son efficacité, en même temps que son autonomie. A défaut de politique régionale spécifique, le pouvoir central utilise tout naturellement le budget des régions pour compléter le financement d'équipements relevant de la compétence nationale. De fait les priorités retenues, notamment en matière de programme d'équipement routier, télécommunications, action sanitaire et sociale, accompagnent les choix nationaux ou prennent le relais face à un certain désengagement financier de l'Etat.

L'absence d'une volonté régionale cohérente qui en découle, l'incertitude pesant sur l'avenir de la région, confortent en réalité les partenaires locaux de l'administration dans une attitude de repli sur des positions traditionnelles faisant ainsi obstacle au développement d'une véritable démocratie locale.

II/ L'EXERCICE D'UNE DEMOCRATIE LOCALE INCOMPLETE

Une démocratie qui se veut complète doit permettre à chaque citoyen de prendre part aux décisions qui le concernent. Or la même rigidité structurelle continue de s'opposer à une révision profonde du partage des pouvoirs entre le centre et la périphérie. L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne montre d'ailleurs que les institutions nées de la loi du 5 juillet 1972 ne constituent pas le moyen idéal de développement de la participation des citoyens. Les nouvelles structures régionales forment encore un ensemble assez lointain et trop d'éléments échappent à la grande majorité de la population ; le grand public se trouve dès lors écarté de circuits de décision réservés à une élite issue des cadres représentatifs traditionnels.

(7) François Grosrichard, in *Le Monde* du 28 novembre 1975 : « Le crépuscule des régions ».

Un petit nombre de personnes, fonctionnaires et élus locaux, détiennent en effet le pouvoir ; « la majorité des responsables politiques et administratifs territoriaux souhaite restreindre et non pas élargir le cercle des personnes appelées à jouer un rôle dans les affaires politiques » (8). De ce fait « les groupes dominés ne disposent jamais des mêmes chances et des mêmes capacités d'accéder au système administratif que les groupes dominants » (9), ce qui conduit logiquement à une inégalité d'accès à la décision et au maintien des comportements anciens.

A) L'inégalité des chances d'accès à la décision

Après l'échec du projet référendaire d'avril 1969, la loi du 5 juillet 1972, prise à l'initiative du pouvoir central, met en place un établissement public régional dont les structures et les compétences résultent en partie des volontés et pressions exprimées par le niveau local. Les assemblées régionales se trouvent ainsi peuplées par « un monde privilégié et restreint, qui domine désormais les provinces ; un microcosme s'est constitué dans chaque ville, dans chaque département, qui cultive les avantages, reçoit les subsides, connaît les mots de passe et, par conséquent détient le pouvoir » (10).

1) Le monopole des professionnels de la représentation

La mise en place des établissements publics régionaux est étroitement dépendante de l'ensemble relationnel préexistant comme le montre l'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne. C'est ainsi que l'assemblée délibérante, le conseil régional, est constituée des députés et sénateurs élus dans la région, de représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux et de représentants de conseils municipaux. En réalité « c'est le département qui donne à la région son support géographique et son infrastructure. C'est lui qui héberge les autorités régionales, ce sont des fonctionnaires qui constituent son bras séculier » (11). Les structures issues de la réforme du 5 juillet 1972 ne permettent donc pas de dégager de nouvelles élites et quand on « a assis des notables dans un fauteuil, pas question de le leur retirer » (12).

a) La présence d'acteurs privilégiés

Les affaires locales sont traitées par un personnel représentatif qui se caractérise par une remarquable stabilité — que vient encore renforcer l'institutionnalisation du cumul des mandats instaurée par la loi de 1972. En plaçant ainsi le pouvoir de décision « à l'abri de l'électeur » (13), on exclut une proportion très importante de la population régionale du jeu régional.

Qu'il s'agisse des institutions administratives ou du système représentatif, politique ou socio-professionnel, les responsabilités (donc les man-

(8) J.-C. Thoenig : « La relation entre le centre et la périphérie en France, *Bulletin de l'I.F.A.P.*, n° 36, octobre-décembre 1975.

(9) Jacques Chevallier : « La participation dans l'administration française », *Bulletin de l'I.F.A.P.*, n° 39, juillet-septembre 1976.

(10) Henri de Grandmaison : *La Province trahie*, Le cercle d'or, 1975.

(11) Jean-Philippe Lecat : *Rapport de la Commission de l'Assemblée nationale*, juin 1972.

(12) Extrait d'un article de *l'Expansion*, mars 1976.

datés) ont tout naturellement tendance à se concentrer sur un petit nombre d'individus qui cumulent les fonctions et les activités. C'est la nécessité même d'un système qui veut que les mêmes personnes, aux différents échelons de la société locale, détiennent le pouvoir. Seul un petit nombre peut accéder à la même compétence que le fonctionnaire et « donc jouer le rôle indispensable pour la conduite des affaires locales et d'une façon plus générale des affaires publiques ; ce sont des personnes qui ont assimilé ce savoir, ce qui a pour conséquence que l'élitisme de la fonction publique entraîne l'élitisme politique sur lequel elle s'appuie d'une part et qu'elle renforce d'autre part. Dans le système français on s'aperçoit que seul un petit nombre de notables peut être efficace » (13).

Le déroulement traditionnel d'une carrière politique, le soin constant de consolider son implantation électorale, la nécessité de détenir un mandat national pour avoir plus de poids à Paris, la loi elle-même depuis le 5 juillet 1972, favorisent l'accumulation des mandats : député (ou sénateur), conseiller général (ou président de l'assemblée départementale), maire, conseiller régional (ou président de l'assemblée régionale), c'est beaucoup !... Mais la diversification des mandats est une nécessité pour le notable qui veut accéder au maximum de segments administratifs car ceux-ci ne négocient qu'avec un nombre restreint d'interlocuteurs.

Ainsi sur 44 conseillers en Champagne-Ardenne, 27 cumulent trois ou quatre mandats. En Lorraine, où le phénomène est moins apparent, ce sont 38 conseillers régionaux sur 65 qui cumulent trois ou quatre mandats. Cette concentration des mandats provoque un accaparement des fonctions par un petit nombre d'individus et « la mise à l'écart de bonnes volontés et de capacités qui mériteraient d'être entraînées aux responsabilités publiques » (14).

b) *Le monopole des notables*

L'exemple du fonctionnement des établissements publics régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne montre que les structures participatives issues de la loi du 5 juillet 1972, malgré un élargissement du cercle des participants, reconduisent le schéma de 1964 qui réunissait autour du Préfet de Région les notables les plus influents du système traditionnel. D'autre part la région ne devant pas faire concurrence aux départements, il était hors de question de recourir à l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct. La représentation des différents intérêts régionaux est donc assurée par des notables, élus à un autre niveau de responsabilité.

Ce mode de désignation reproduit et amplifie la sur-représentation du monde rural, transformant le conseil régional en « petit conseil des communes rurales », ou en « sénat au petit pied » (15). Plus que les repré-

(13) Michel Crozier : « L'importance du système politico-administratif territorial », in *Décentraliser les responsabilités - Pourquoi ? Comment ?*, Documentation française, Paris, 1976.

(13) In revue *Administration*, n° 94, décembre 1976.

(14) Alain Peyrefitte : *Décentraliser les responsabilités - Pourquoi ? Comment ?*, La documentation française, Paris, 1976.

(15) Alain Sorbara : « La mise en place des institutions régionales dans la région Midi-Pyrénées », in *Bulletin de l'I.A.P.*, n° 34 « Les nouvelles institutions régionales », p. 171 et ss, avril-juin 1975.

sentants de la population, les conseillers régionaux sont l'émanation du monde et de l'espace rural :

— en Lorraine la population rurale représente 30 % des habitants de la région : elle est défendue au sein du conseil régional par 55 % des membres ;

— en Champagne-Ardenne la population rurale (40 %) est représentée par 48 % des conseillers régionaux.

En définitive l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 a consisté, comme le démontre la composition des assemblées de Lorraine et de Champagne-Ardenne, à utiliser au niveau régional le personnel politique local traditionnel.

La plupart des membres des assemblées économiques et sociales des deux régions sont ainsi des notables qui, pour une bonne moitié, ont déjà siégé soit dans les comités d'expansion, soit dans les CODER, soit même dans les deux organismes. L'analyse sociologique montre également que la réforme de 1972 valorise la position et l'influence des secteurs et groupes dominants de l'économie.

2) La prédominance des catégories dirigeantes

Les structures de participation mises en place au niveau régional font une large place à la représentation des couches aisées et dirigeantes de la population appartenant au secteur économique dirigeant, à savoir les patrons de l'industrie et de l'agriculture, — le patronat industriel et agricole étant très solidement implanté dans les deux régions. En réalité « les problèmes économiques régionaux échappent de plus en plus à la majorité des politiciens amateurs. On voit naître une génération de professionnels de la politique, accumulant les mandats ; ils établissent sur les régions leur autorité et deviennent comme dans les grandes entreprises : des décideurs » (16).

a) *La sur-représentation des catégories sociales aisées*

Le mode de désignation des conseillers régionaux et des conseillers économiques et sociaux bénéficie surtout aux élites traditionnelles issues notamment de l'agriculture et de l'industrie. Déjà avec la commission de développement économique régional (CODER) l'accent avait été délibérément porté sur les activités économiques : représentants des compagnies consulaires, patronat. La loi du 5 juillet 1972, prolongeant les réformes passées, modifie quelque peu ce système en institutionalisant par le biais des comités économiques et sociaux la représentation d'autres groupes. Mais l'importance réservée au secteur social est relativement faible : 26 % en Lorraine et 25 % en Champagne-Ardenne. Ainsi, fort de 28 membres sur 57 siégeant au comité, le groupe patronal lorrain fait la décision, tout comme au sein de l'assemblée économique de Champagne-Ardenne (54 %).

« Occasion et outil d'un approfondissement de notre vie démocratique » selon Jacques Chaban-Delmas, ou « région anti-démocratique » selon le parti communiste français, la régionalisation n'a semble-t-il pas profondément renouvelé les instruments régionaux de participation. De ce fait la composition sociologique des assemblées régionales de Lorraine et de Champagne-Ardenne demeure très voisine de celle des assemblées locales,

(16) Henri de Grandmaison : *La province trahie*, Le cercle d'or, 1975.

essentiellement départementales, confirmant la prépondérance de deux catégories sociales similaires :

- les non-salariés : professions libérales (médecins, avocats, notaires...), patrons de l'industrie, du commerce, de l'agriculture... ;
- les dirigeants : professions libérales — administrateurs de sociétés, cadres supérieurs du secteur public et privé.

Les conseils régionaux lorrain et champardennais sont ainsi deux assemblées de notables, composées de personnes socialement favorisées appartenant aux :

- professions libérales (médecins, pharmaciens, avocats) : 31 % ;
- fonctionnaires (administrateurs civils, professeurs, directeurs d'école) : 19 % ;
- cadres supérieurs (directeurs commerciaux) : 15 % ;
- agriculteurs : 12 % ;
- dirigeants de société : 7 %.

Le conseiller économique et social est également un notable, dirigeant de société ou cadre supérieur s'il est lorrain, industriel, agriculteur ou cadre supérieur s'il est champardennais. Sa situation est similaire à celle de son collègue du conseil régional, c'est celle d'un professionnel de la représentation :

- d'un âge relativement élevé, gage d'expérience professionnelle,
- d'une situation sociale aisée, le libérant des contraintes matérielles,
- habitué à la représentation, que ce soit au sein des chambres consulaires, des organismes professionnels divers, des comités d'expansion régionale, de la commission de développement économique régional (CODER).

Les assemblées régionales privilégient la représentation des couches aisées et dirigeantes de la population appartenant aux secteurs économiques dominants — patrons de l'industrie et de l'agriculture — ce qui réduit d'autant les possibilités et les chances d'accès des autres aux nouveaux circuits décisionnels mis en place par la réforme régionale du 5 juillet 1972.

b) *La sous-représentation du monde des salariés*

Les nouvelles structures régionales, conseil régional et comité économique et social, excluent presque totalement du cadre représentatif les catégories sociales les moins favorisées : ouvriers et employés, petits commerçants et artisans..., dont les capacités d'accès à la décision restent très réduites.

C'est ainsi qu'en Lorraine, un seul conseiller régional est d'origine ouvrière, aucun en Champagne-Ardenne, un employé en Lorraine, aucun en Champagne-Ardenne. Tandis que les commerçants et artisans sont 3 % en Lorraine et 7 % en Champagne-Ardenne. Ces deux régions ne constituent par des exceptions ; elles s'inscrivent au contraire dans la moyenne nationale puisqu'un pour cent seulement des conseillers régionaux de France sont originaires du monde ouvrier. Une partie importante de la population (36 %) est ainsi représentée au sein des établissements publics régionaux par 1 % de conseillers régionaux.

La mise en place de la réforme régionale de juillet 1972 en Lorraine et

en Champagne-Ardenne mobilise donc ce qu'il y a de plus influent au sein des deux régions et non ce qu'il y a de plus représentatif. L'application de ce principe explique la sous-représentation sociologique des conseils régionaux dont les membres, issus du cadre politique local traditionnel, ne font que transposer au niveau régional les principales caractéristiques des assemblées locales, voire nationales.

Au niveau du comité économique et social l'analyse par catégories, sous catégories et enfin rubriques, montre que les représentants des salariés sont majoritaires dans leur rubrique, en bonne position dans la première catégorie (49 % en Lorraine et 38 % en Champagne-Ardenne), mais qu'ils sont très nettement sous-représentés au sein de l'assemblée économique et social avec 25 % des membres en Lorraine et 19 % en Champagne-Ardenne.

De plus la sous-représentativité syndicale a longtemps été accentuée par l'absence à l'assemblée consultative des principaux syndicats (C.G.T., C.F.D.T., F.O., F.E.N.). La décision du Conseil d'Etat (17) excluant la Confédération Française du Travail (C.F.T.) et la Confédération Générale des Syndicats Indépendants (C.G.S.I.) des assemblées économiques et sociales, a permis aux représentants syndicaux d'occuper leurs sièges au Comité économique et social de Lorraine et de Champagne-Ardenne.

Mais en réalité le processus participatif élaboré par le pouvoir central demeure étroitement contrôlé par l'administration. Le citoyen reste totalement étranger à un système dont le fonctionnement est monopolisé par un nombre restreint de personnes choisies pour leurs aptitudes à collaborer avec l'appareil administratif de l'Etat. Les assemblées régionales continuent en effet de fonctionner avec un personnel représentatif traditionnel, réduisant les forces vives de la région à un rôle de figuration et reconduisant au niveau régional les habitudes et comportements du système ancien.

B) La permanence des comportements anciens

Déjà en 1964, l'application des décrets de déconcentration, en réunissant autour des Préfets de Région ce qu'il y avait de plus influent parmi les représentants du système antérieur, avait conduit ceux-ci à renforcer leur influence au niveau local. La loi du 5 juillet 1972 et ses décrets d'application d'octobre 1973, bien qu'élargissant le cercle des participants aux élus des grandes villes et aux principaux responsables politiques et socio-professionnels, ne changent pas profondément le système traditionnel de relations.

L'impact des nouvelles institutions régionales aboutit à une simple adaptation des procédures décisionnelles conduisant à l'intégration et à la « notabilisation » des forces nouvelles. En fait le non renouvellement des acteurs du jeu démocratique local qui en découle se traduit par la reconduction pure et simple au niveau régional des caractéristiques principales du système politico-administratif départemental, les notables locaux et les responsables administratifs craignant de bien moins maîtriser les circuits de relations régionaux et s'efforçant de maintenir les comportements traditionnels.

(17) Décision du Conseil d'Etat en date du 21 janvier 1977 (*J.O.* du 16 février 1977).

1) La mise en place de structures traditionnelles

Les notables locaux se font fort de rappeler qu'au plan juridique, et suivant les termes mêmes de la Constitution, il n'existe que deux types de collectivités locales : les départements et les communes. Ils font également remarquer qu'il existe, en plus, des organismes de droit public qui ont nécessairement pour tendance, sinon pour vocation, à se comporter comme des collectivités locales puisqu'ils s'occupent de problèmes locaux. Leur réaction a conduit à la mise en place d'une institution régionale d'où se trouve bannie la recherche de méthodes nouvelles de travail ou la promotion de procédures originales de décision.

a) *L'ignorance de l'assemblée délibérante vis-à-vis de l'assemblée consultative*

La loi du 5 juillet 1972 a institué au sein de chaque région deux assemblées dont les structures et les compétences sont différentes : d'un côté le conseil régional, assemblée d'élus politiquement responsables, de l'autre le comité économique et social, assemblée non-politique composée de non-élus. Seul le conseil régional possède le droit de décider et à ce titre il détient un pouvoir plus important que le comité économique et social qui ne donne que des avis. Inévitablement les relations entre les deux assemblées souffrent de ces contraintes institutionnelles. « Il est ainsi apparu une tendance non dissimulée au mépris du conseil régional pour le comité économique et social, le premier composé d'élus du suffrage universel se considérant comme le détenteur de la légitimité régionale. C'est une tendance déplorable qui ne correspond pas à l'intérêt national ni aux finalités économiques et sociales des régions » (18).

En fait les relations d'inégalité existant entre les deux assemblées sont dues essentiellement au fait que l'une, le conseil régional, décide tandis que l'autre, le comité économique et social, ne donne que des avis. Assemblée purement consultative, le C.E.S. est ainsi tenu pour quantité négligeable ou reconnu comme interlocuteur secondaire par le conseil régional, organe politique dominé par les parlementaires. Ceux-ci, habitués aux « joutes » de la vie représentative, « professionnels des professionnels » de la représentation, se sont immédiatement trouvés très à l'aise au sein d'assemblées politiques. De leur côté les comités économiques et sociaux n'ont pas toujours pu, ou su, trouver leur place entre assemblée délibérante et administration régionale.

C'est ainsi qu'en Champagne-Ardenne, dès la première année de fonctionnement de l'établissement public régional, la crise a éclaté à l'occasion d'un vote du conseil régional décidant d'instituer un fonds d'action régional et de contracter un emprunt de 10 millions de francs sans que le comité économique et social ait été préalablement consulté. Même après la fin des conflits ouverts, les conseillers régionaux ne se sont pas sentis obligés de manifester de l'intérêt vis-à-vis des travaux du comité économique et social : « j'ai lu avec pitié les avis dérisoires que vient de donner

(18) Alain Peyrefitte : in *Le Monde* du 21 décembre 1974 tirant la conclusion politique de l'installation des assemblées régionales, après une année de fonctionnement des établissements publics régionaux.

le comité économique et social. Il se contente de bénir le texte que leur a soumis l'administration » (19).

L'ignorance dans laquelle est tenue l'assemblée consultative indique donc que l'administration, prolongeant l'expérience des CODER et élargissant un peu le cercle des personnes consultées, a rassemblé au sein d'un conseil sans pouvoir les groupes les plus influents de la région pour obtenir leur accord, et mieux, leur participation, à l'action d'aménagement et de développement économique décidée par le pouvoir central.

b) *Des circuits de décision traditionnels*

En réalité la réforme régionale de 1972, initiative du pouvoir central infléchie par les pressions de la périphérie, ne pouvait faire preuve d'originalité dans la définition et le fonctionnement des organes des établissements publics régionaux. L'exemple des régions de Lorraine et de Champagne-Ardenne confirme ce diagnostic et montre le poids d'habitudes départementales, parfaitement testées et maîtrisées au niveau des assemblées départementales et reconduites purement et simplement au niveau régional.

La pesanteur des règles du système traditionnel caractérisant les relations Préfet de département - notables locaux, les modes de circulation et d'expression de l'influence, l'organisation même des circuits de décision au niveau départemental, sont repris au sein des établissements publics régionaux par les responsables administratifs et les élus qui veulent conserver des structures familières pour mieux contrôler le développement du processus participatif mis en place par la loi du 5 juillet 1972. Cette remarque explique que les assemblées régionales ne reproduisent pas à l'identique les différents intérêts et tendances de la population régionale, mais valorisent au contraire la représentation de ce qu'il y a de plus influent dans la région :

- patronat industriel et agricole au sein des organes de fonctionnement des comités économiques et sociaux,
- minorité écartée des principaux circuits de décision au sein des conseils régionaux.

L'analyse des conditions de mise en place des comités économiques et sociaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne conduit à deux remarques importantes :

- les départements pauvres (Meuse, Vosges, Ardennes et Haute-Marne) sont sous-représentés au niveau des principaux postes de décision de l'assemblée, monopolisés par les pays riches : Moselle, Meurthe-et-Moselle, Aube et Marne ;
- les salariés, ainsi que le secteur social, sont sous-représentés au niveau des postes-clés du comité, et notamment les syndicats les plus combattifs : C.G.T. et C.F.D.T.

Au sein des conseils régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne la répartition des sièges importants s'est réalisée au bénéfice complet de la majorité présidentielle en respectant trois équilibres fondamentaux :

(19) Edgar Pisani : Extrait des procès-verbaux du conseil régional de Champagne-Ardennes, 1976.

- l'équilibre politique : entre centristes et modérés et le courant gaulliste ;
- l'équilibre catégoriel : entre parlementaires et représentants des collectivités locales ;
- l'équilibre géographique : chaque département est représenté également au sein du bureau et des présidences de commissions.

En définitive la minorité trouvée écartée des circuits principaux de décision à l'occasion de la mise en place des organes de fonctionnement des conseils régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne. L'absence de renouvellement du personnel représentatif appelé à participer aux travaux des nouvelles assemblées est à l'origine de la reconduction au niveau régional des caractéristiques principales du système politico-administratif départemental : mise en place de structures traditionnelles et absence d'innovation au sein des circuits de relation des divers participants qui utilisent les institutions régionales pour renforcer leur influence au niveau local.

2) Un jeu régional de non-participation

L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne montre que le modèle participatif, mis en place par la loi du 5 juillet 1972, ne permet pas l'accès des forces vives de la région aux principaux circuits de décision, l'action des différents acteurs régionaux ne se traduisant pas par une participation réelle, mais conduisant au compromis et à l'intégration. De plus l'utilisation des structures régionales comme instrument de revendication au bénéfice de préoccupations localistes empêche le développement d'une véritable conscience régionale, la notion de politique régionale n'étant en fait acceptée que dans la mesure où chacun reçoit une quote-part de l'effort d'équipement. Les représentants des départements périphériques témoignent d'ailleurs d'une plus grande confiance dans la répartition assurée par le niveau central que dans celle fondée sur l'autonomie régionale.

a) *Des comportements de non-participation*

L'application de la réforme régionale en Lorraine et en Champagne-Ardenne montre que les différents responsables régionaux ont parfaitement su réagir au stimulus du Centre et qu'ils ont, en l'occurrence, adopté une stratégie visant à maîtriser les nouvelles structures participatives. On retrouve en définitive, au travers des expressions et attitudes des différents partenaires régionaux, une absence quasi totale de volonté spécifique. Le jeu régional repose en réalité sur une acceptation de la centralisation comme mode de relation et par conséquent sur le refus de la Région comme nouveau cadre de cohérence.

De fait les notables qui composent les nouvelles assemblées, craignant de moins bien contrôler les circuits régionaux que les circuits départementaux auxquelles ils sont habitués et qui garantissent leur pouvoir et leur influence, se sont employés à reproduire au sein des établissements publics régionaux un ensemble de comportements et de pratiques basé sur la reconnaissance du rôle privilégié du pouvoir central dans la direction des affaires locales.

L'exemple de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne montre que les dispositions de la loi du 5 juillet 1972 n'ont entraîné que des changements minimes, plus formels que réels, car l'administration, soucieuse avant toute chose d'efficacité, a tenu à conserver les mêmes partenaires

qu'au niveau local, privilégiant de cette manière une caste de professionnels de la représentation acquis depuis longtemps aux méthodes centralisées de gestion des affaires locales. C'est ainsi que les participants au jeu régional vont profiter de leur nouvelle position pour tenter d'améliorer leur situation et leur implantation au niveau local, et non pour développer et appliquer une véritable politique régionale.

Il s'agit donc de poser le problème de la capacité que détiennent des représentants, politiques ou socio-professionnels, élus ou désignés sur une base départementale, de participer non seulement au fonctionnement mais également au développement d'une institution, la Région, dont la dynamique passe inévitablement par la négation du niveau départemental. Par réflexe de défense, certains responsables locaux, amenés à siéger aux assemblées régionales, vont développer une stratégie de non-participation, en refusant de contribuer par leur présence ou leurs travaux au développement d'une véritable personnalité régionale :

- passivité lors des séances plénières ou au sein des différents groupes de travail,
- absence, plus ou moins fréquente, lors des diverses réunions régionales.

Le développement de l'institution régionale ne se réalise que par référence au cadre départemental ; les notables locaux qui composent les assemblées régionales sont inévitablement guidés par des préoccupations localistes et notamment par la volonté de maintenir et de garantir l'existence de structures locales qu'une croissance non contrôlée du niveau régional menacerait à terme.

Utilisée dès lors au plan local, la participation aux travaux des instances régionales va consister pour le notable local, devenu partenaire régional de l'administration, à réclamer le maximum pour son département, son canton, sa ville ou son secteur d'activité et en tout état de cause de faire, comme au niveau départemental, référence au sacro-saint principe de « la justice distributive » (20). Ce système, accentué encore par les réflexes naturels d'émiettement et de saupoudrage, conduit à atomiser le budget régional dans une multitude de services rendus, à l'efficacité toute relative.

Utilisée localement ou au niveau national, la participation aux nouvelles structures n'est donc qu'un instrument supplémentaire entre les mains des notables afin de renforcer leur jeu local et court-circuiter ainsi le niveau régional. Les participants préfèrent tout à la fois se tourner vers le niveau central et conserver leurs circuits de relation traditionnels basés sur une entente tacite avec le représentant du pouvoir central au niveau local, le Préfet.

b) *Les relations privilégiées Préfet-notables*

En 1964 une série de décrets relatifs au cadre régional avait rassemblé autour du Préfet de Région les notables les plus influents du système ancien. La réforme du 5 juillet 1972, on a pu le constater en Lorraine et en Champagne-Lorraine, n'a pas renouvelé le personnel représentatif tra-

(20) Pierre Grémion et J.-P. Worms : *Les institutions régionales et la société locale*, Groupe de sociologie des organisations, Paris, 1968.

ditionnel mais a simplement élargi le collège des personnes consultées. Elle maintient donc l'influence prépondérante des membres du corps préfectoral et garantit la pérennisation du système politico-administratif départemental dont le Préfet constitue la clef de voûte.

L'organisation préfectorale demeure donc « l'épicentre » des transformations apportées par la réforme : agent de l'Etat et agent régional, le Préfet de Région détient en effet un pouvoir décisif au sein de nouvelles structures. Son pouvoir est encore renforcé par sa double qualité d'exécutif régional et d'exécutif départemental qui lui assure l'appui des notables du département chef-lieu. Cette dualité de fonction garantit la permanence de l'institution départementale et contribue durablement à transformer l'établissement public régional en ce qu'Alain Peyrefitte appelle « un syndicat interdépartemental permanent à vocations multiples » (21).

Née de l'initiative du pouvoir central, mais largement tributaire dans sa définition des pressions de la société locale, la réforme régionale de 1972, complétant en cela les décrets de déconcentration de 1964, a renforcé la dépendance des structures participatives régionales vis-à-vis de l'appareil administratif départemental. Bien plus, les notables locaux ne cherchent pas à utiliser directement les nouvelles possibilités d'action créées par l'apparition des établissements publics régionaux, mais renforcent leurs relations avec le système dont ils dépendent, c'est-à-dire le département. De fait ce n'est « pas en utilisant les ressources du système mis en place que les départements périphériques cherchent à rétablir un équilibre qu'ils estiment rompu à l'avantage du chef-lieu, mais au contraire en développant des stratégies orientées prioritairement sur la mobilisation des ressources administratives à leur disposition » (22).

L'application de la réforme régionale de 1972 reste ainsi dominée par l'influence du corps préfectoral et l'action motrice jouée par cette institution au sein des nouvelles structures. Mais il ne faut pas s'y tromper : « il y a moins conflit que complicité profonde entre les structures territoriales de l'Etat et les responsables politiques locaux » (21).

La présence au niveau régional d'élus cumulants garantit d'ailleurs la reconduction au sein des établissements publics régionaux des caractéristiques du système politico-administratif départemental où « entre maire, conseiller général et Préfet un compromis tacite intervient ; élus et nommés ayant un intérêt supérieur, celui de durer, il leur faut durer ensemble. Notables et administrations s'entendent à merveille, malgré les apparences. Ce sont les alliés objectifs. L'administration a soif d'administrer, les notables ont soif de notabilité. Le terrain d'entente est aisément trouvé » (22).

Peuplées d'un personnel représentatif traditionnel, les assemblées régionales vont donc privilégier des méthodes de travail inspirées de l'exemple du département et des relations existant entre conseil général et Préfet. En dehors des sessions des assemblées et pendant la période de préparation des décisions, des contacts très étroits sont maintenus, de manière infor-

(21) In l'introduction de *Décentraliser les responsabilités - Pourquoi ? Comment ?*, Documentation française, Paris, 1976.

(22) Pierre Grémion : *Le pouvoir périphérique - Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

melle et tout à fait officieuse, avec les principaux décideurs régionaux : présidents des assemblées, présidents des commissions notamment.

D'autre part, au sein de chaque circonscription d'action régionale, les départements périphériques, essentiellement les départements pauvres, font une plus grande confiance à la répartition assurée par les administrations du niveau central qu'à celle fondée sur le développement de l'autonomie régionale. Dès lors, incapable de mettre en place une véritable politique régionale, « l'expérience de la régionalisation glisse vers une départementalisation croissante », par le jeu même des notables locaux auprès du Centre. Celui-ci améliore ainsi d'une manière détournée, mais efficace, son emprise sur le milieu local et son contrôle des mouvements périphériques ; en un mot « la centralisation a été renforcée » (23).

*
* *

Au terme de cette étude consacrée aux problèmes de la régionalisation et de la participation vus à travers l'application de la réforme régionale du 5 juillet 1972 en Lorraine et en Champagne-Ardenne, il est frappant d'observer le décalage important qui existe entre le discours politique et la pratique des institutions.

Officiellement il s'agit d'accroître le caractère démocratique de la vie locale : « la réforme régionale est une réforme politique et économique dont le but est de réaliser un équilibre nouveau, en répartissant les responsabilités, en rapprochant le citoyen des problèmes de gestion, en donnant un contenu nouveau à la démocratie nouvelle » (24).

Or, après le quatrième exercice budgétaire, le fonctionnement des établissements publics régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne montre à l'évidence que les dispositions de la loi du 5 juillet 1972 n'ont pas profondément changé les termes du problème. Les « résistances au changement » empêchent toujours l'apparition de comportements novateurs et véritablement décentralisateurs ; ne faut-il pas conclure, comme le fait Olivier Guichard en 1977, « que le jacobinisme obstiné et rusé a encore une fois gagné la partie » ?

De fait la place accordée à la consultation des nouvelles instances souligne la faiblesse du niveau réel d'association des régions à des activités dont l'Etat garde la maîtrise :

- planification,
- régionalisation de la loi de finances.

D'autre part la décision des nouvelles instances régionales constitue un ensemble de choix efficacement orientés par l'action du Préfet de Région, représentant de l'Etat au niveau local. L'autonomie régionale, affirmée formellement, est en réalité vigoureusement combattue, l'essentiel de l'action

(23) J.-P. Worms : *Le Préfet et ses notables*, Sociologie des organisations.

(24) Alain Peyrefitte : *Le mal français*, Plon, 1976.

(25) Pierre Grémion : *Le pouvoir périphérique - Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Le Seuil, Paris, 1976.

(24) Olivier Guichard : Assemblée nationale, 1968.

locale échappant à l'établissement public au profit d'une centralisation accrue réalisée autour du Préfet de Région.

L'absence d'originalité, qui caractérise la politique des régions de Lorraine et de Champagne-Ardenne, explique également l'importance du recours aux centres de décision parisiens malgré/à cause de la mise en place d'un niveau intermédiaire d'administration entre Etat et collectivités locales : départements et communes. L'accès au centre demeure la base de la stratégie des représentants de la périphérie. Responsables administratifs et élus locaux sont en effet des alliés objectifs et reconduisent au niveau régional des habitudes et méthodes de travail héritées du système politico-administratif départemental. « La région apparaît ainsi être l'enjeu d'une lutte entre ceux qui s'appuient sur le département pour la neutraliser et ceux qui s'appuient sur la région pour neutraliser le département. L'administration n'embrasse la région que pour mieux l'étouffer » (25).

La réforme régionale de 1972 est donc le résultat/prolongement des réformes antérieures ; aucun bouleversement fondamental n'apparaît. Il n'y a ni redistribution, ni partage du pouvoir, mais un simple élargissement du cercle des personnes consultées. La loi du 5 juillet 1972 crée en réalité un instrument permettant au Centre de renforcer l'efficacité de l'appareil administratif, ainsi que son contrôle des mouvements périphériques.

L'application de la loi du 5 juillet 1972 se traduit par l'apparition de comportements de non-participation. Elle révèle qu'un petit nombre d'individus et de groupes « accaparent les fonctions de régulation et d'accès pour les établir en un monopole dont ils tirent une rente » (26). En réalité personne ne veut véritablement modifier les règles d'un jeu rejetant la participation du plus grand nombre.

La nécessité de rapprocher du citoyen la décision de dépenser et de financer suppose donc la création de centres de pouvoirs proches et véritablement autonomes. Pour cela un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat et les régions, entre le centre et la périphérie, entraînant une autre répartition des ressources, est indispensable. Deux réformes semblent nécessaires pour atteindre cet objectif :

- l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct et un meilleur équilibre dans la désignation des conseillers économiques et sociaux ;
- l'interdiction, ou tout du moins la limitation, du cumul des mandats, afin de faire surgir, selon Michel Crozier, « une nouvelle génération d'hommes qui, aujourd'hui, se tiennent à l'écart des circuits de décision » (27).

(25) Pierre Grémion : *Le pouvoir périphérique*, Le Seuil, 1976.

(26) J.-C. Thoëny : « La relation entre le centre et la périphérie en France, *Bulletin de l'I.I.A.P.*, n° 36, octobre-décembre 1975.

(27) Interview au *Point*, n° 116, 24 novembre 1975 : « Pour ne pas faire sauter le couvercle ».

ANNEXE N° 1

COMPOSITION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES COMITÉS ÉCONOMIQUES
ET SOCIAUX DE LORRAINE ET DE CHAMPAGNE-ARDENNE

Professions	Lorraine (64)	Champagne- Ardenne (44)	2 régions (108)
Professions agricoles			
agriculteurs	3 5%	10 23%	13 12%
Industriels et administrateurs de société	23 36%	11 25%	34 31%
industriels	18	6	
administrateurs de société	5	5	
Ingénieurs et cadres supérieurs	7 11%	10 23%	17 16%
ingénieurs		3	
cadres supérieurs		7	
Professions libérales	5 8%	4 9%	9 8%
médecins	1	1	
pharmaciens		1	
architectes	1	1	
notaires	1		
avocats	2		
représentants		1	
Commerçants et artisans	5 8%	2 5%	7 6%
commerçants	2	1	
artisans	3	1	
Hauts-fonctionnaires	6	1	7 6%
professeurs d'université	3	1	
directeurs (écoles - instituts)	3 13%	9%	
Fonctionnaires	2	3	5 5%
professeurs	1	2	
S.N.C.F.	1	2	
fonctionnaires préfecture			
Retraités	0	2 5%	2 2%
Ouvriers et employés	0	0	0
ouvriers	0	0	
employés	0	0	
Divers	13 20%	1 2%	14 13%
journalistes		1	
permanents syndicalistes	13 9%		

ANNEXE N° 2

COMPOSITION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES CONSEILS RÉGIONAUX
DE LORRAINE ET DE CHAMPAGNE-ARDENNE

Professions	Lorraine	Champ. Ardenne	2 Régions	Départ. Marne	Assemb. Nation.
Professions agricoles	5 7%	8 19%	13 12%	13 32%	5%
agriculteurs	4	7			
exploitants forestiers	1	1			
viticulteurs	1	0			
Professions libérales	25 38%	9 21%	34 31%	9 21%	23%
médecins	7	2			
vétérinaires	2	1			
pharmaciens	8	2			
chirurgiens dentistes	0	1			
assureurs-représentants	1	1			
avocats	7	0			
conseillers financiers	0	1			
notaires	0	1			
Ingénieurs et cadres sup.	11 18%	6 13%	17 15%	5 12%	8%
ingénieurs	4	4			
cadres supérieurs	7	2			
Industriels et adm. soc.	3 5%	5 12%	8 7%	1 3%	11%
industriels	0	4			
administr. de société	3	1			
Commerçants et artisans	2 3%	3 7%	5 5%	1 3%	4%
commerçants	2	3			
artisans	0	0			
Hauts-fonctionnaires	4 6%	2 5%	6 6%	1 3%	6%
préfets	0	1			
administrateurs civils	2	1			
professeurs de faculté	1	0			
juge du livre foncier	1	0			
Fonctionnaires	10 15%	4 9%	14 13%	6 15%	26%
professeurs	2	2			
censeurs	0	1			
directeurs d'école	4	1			
autres fonctionnaires	4	0			
Retraités	0 0%	3 7%	3 3%	2 5%	0,4%
Ouvriers et employés	2 3%	0 0%	2 2%	1 3%	8%
Divers	3 5%	3 7%	6 6%	1 3%	9%
journalistes	2	1			
sans profession	1	0			
permanents politiques	0	2			

LE CUMUL DES MANDATS EN LORRAINE ET EN CHAMPAGNE-ARDENNE

	Parlementaires			Représentants des collectivités locales			Représentants des agglomérations		
	Conseil régional			Conseil régional			Conseil régional		
	1 mandat	2 mandats	3 mandats	1 mandat	2 mandats	3 mandats	1 mandat	2 mandats	3 mandats
Champagne-Ardenne	5	13	3	5	11	0	5	2	0
Lorraine	13	18	1	6	19	0	8	0	0
Deux régions	18	31	4	11	30	0	13	2	0
		35			30			2	

62% des conseillers régionaux possèdent en plus du mandat pour lequel ils ont été désignés aux conseils régionaux de Lorraine et de Champagne-Ardenne, 1 ou 2 autres mandats.

Lorraine 58%

Champagne-Ardenne 66%