

Tudi Kernalegenn et Romain Pasquier (dir.), *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire ?*, Berger-Levrault, 2018.

Parmi les (trop) peu nombreux politistes qui s'attachent au sujet du pouvoir régional en France, Romain Pasquier est certainement aujourd'hui le plus connu et reconnu, et il est heureux de le voir diriger – avec Tudi Kernalegenn – cet ouvrage consacré aux trente ans de la collectivité régionale. Traitant du cas particulier de la Corse, qui n'est plus une région à proprement parler depuis le statut de 1991, Christophe Roux regrette le déficit d'études consacrées à l'action des institutions territoriales de l'île. Toutefois, aussi justifié soit ce regret, il me semble impératif de l'élargir à l'ensemble des régions métropolitaines et d'outre-mer.

Nonobstant ce déficit de production académique en la matière, nous sommes ici face à un ouvrage qui est non seulement utile mais riche, construit autour de contributions souvent originales, dont on apprécie aussi bien la profondeur que l'accessibilité. L'unique véritable reproche que je lui adresse réside dans l'absence de thèmes que l'on peut considérer cruciaux. Depuis 1982, la région a été présentée comme l'échelon privilégié en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, et on est donc légitimement déçu de l'absence de contribution spécifiquement relative aux politiques régionales et à leurs impacts en la matière. À un degré moindre, on regrettera notamment de ne pas trouver de contributions relatives aux transports et à la culture. Marc Rouzeau aborde la question de la formation professionnelle, mais elle n'est pas traitée à part, et sa contribution ne peut malheureusement prendre en compte la polémique réforme de l'apprentissage lancée par le gouvernement d'Édouard Philippe.

De façon générale, l'ouvrage met notamment en évidence les difficultés de la collectivité régionale face à des collectivités – communes et départements – dont la seule antériorité leur assure une légitimité supérieure, et face aux cadres normatifs que lui imposent l'État et l'Union européenne. Découpage(s) artificiel(s), mode de scrutin fondé sur la circonscription (ou section) départementale, compétences et ressources peu développées et peu lisibles, etc. Finalement, tout ou presque a concouru à faire de la région une collectivité dont la légitimité et la puissance politiques sont relativement faibles.

Parallèlement aux transferts de compétences et ressources vers les régions, l'État a lui aussi modifié son organisation. Il l'a d'ailleurs en quelque sorte régionalisée, en donnant au préfet de région une prééminence sur les préfets de département, à l'exception de quelques rares domaines comme le contrôle de légalité ou l'ordre public. Comme le montre la contribution de Nicolas Kada, l'État est lui-même dans un processus inachevé de redéfinition de son rôle et de son fonctionnement ; la circulaire du 12 juin 2019 le confirme parfaitement. Pour autant, l'État ne semble aucunement prêt à renoncer à son statut de juge et de guide suprême de l'action publique, quand bien même cette dernière y perdrait sensiblement en qualité, et quand bien même sa propre influence en pâtirait. Comme le note Vincent Simoulin, « maintenir les régions françaises dans une certaine immaturité relève à bien des égards d'une cécité stratégique de la part des acteurs centraux. Ils se privent ainsi des propositions et idées qui émaneraient d'acteurs régionaux solides et dotés d'un statut de partenaires ».

Si, comme le souligne Thibault Tellier, les socialistes ont été acquis à l'idée régionale au moins dix ans avant d'avoir pu la concrétiser, ils n'ont jamais été – notamment le premier d'entre eux, François Mitterrand – majoritairement acquis à l'idée d'une véritable régionalisation politique. Il n'a jamais été question de laisser la région devenir l'échelon local dominant, et cela ne peut être uniquement interprété à travers l'aversion au risque politique ; cela ne correspondait pas aux véritables aspirations des socialistes.

Selon le Conseil constitutionnel, le suffrage exprimé lors d'élections locales est un « suffrage politique » (décision n° 82-146 DC), mais il reste à savoir en quoi les enjeux politiques régionaux sont des enjeux autonomes, propres à l'échelle régionale (n'allons pas jusqu'à dire à la communauté politique régionale). Bien évidemment, les régions françaises sont très inégales en la matière. Les contributions de Romain Pasquier et Alistair Cole, de Christophe Roux – relative à la Corse – et de Pierre-Yves Chicot – relative aux régions d'outre-mer – montrent bien à quel point la régionalisation à la française est asymétrique, d'un point de vue institutionnel comme politique. La communauté d'intérêts et d'enjeux spécifiques est infiniment mieux caractérisable à l'échelle de la Guadeloupe ou de la Corse qu'à celle de la Région Centre.

Comme le rappelle Thibault Tellier, la nationalisation des enjeux était logiquement très puissante lors du premier scrutin de 1986, qui était couplé avec les élections législatives. Néanmoins, Rémi Lefebvre montre qu'il n'y a jamais eu de réel processus de régionalisation de ces enjeux, et même que la nationalisation n'a jamais été aussi forte qu'en 2015, après un redécoupage de la carte régionale qui a peut-être ruiné pour longtemps les chances d'une véritable régionalisation en France. A priori, la fusion de plusieurs régions était de nature à déstabiliser les représentations des citoyens, et à affaiblir encore leurs déjà bien faibles sentiments et conscience régionales.

À cette faible légitimité se conjugue la – toujours relative – faiblesse des compétences et ressources. Comme l'indiquent Romain Pasquier et Alistair Cole, les deux principaux moyens d'action des régions françaises sont la « planification non contraignante et la subvention ». Néanmoins, la faiblesse de l'autorité régionale ne procède pas uniquement des moyens que l'État consent à lui confier. Selon Vincent Simoulin, des facteurs tels l'inclination des présidents à la monopolisation du pouvoir politique fondent une « gouvernance atrophie », et conditionnent eux aussi la grande difficulté des acteurs régionaux à apparaître comme de véritables partenaires vis-à-vis de l'État et de l'Union européenne. On ne s'étonne ainsi guère, comme le montre Aurélia Troupel, que le mandat d'élu régional reste très peu prisé, et qu'il n'existe pas à proprement parler de classe politique régionale. Quelques élus ont naturellement l'intelligence de construire leur carrière politique autour de leur investissement au niveau régional. Beaucoup y trouvent plutôt, souvent grâce à l'appui de leur parti, une sorte de purgatoire après une défaite lors d'élections municipales, départementales ou législatives.

Certes, les régions françaises interviennent dans de très nombreux domaines, y compris là où ne les attendait guère. Cécile Crespy montre comment elles utilisaient leur compétence en matière de développement économique pour agir à l'échelle de l'enseignement supérieur et de la recherche, domaine dans lequel elles sont ensuite devenues chef de file. Marc Rouzeau nous enseigne aussi comment, malgré le rôle de chef de file donné au département, les régions peuvent jouer un rôle sensible en matière sociale. Toutefois, intervenir ne signifie en aucune manière qu'elles disposent d'un impact important sur l'orientation de l'action publique.

Cécile Dupuy confirme leur difficulté, et parfois leur impossibilité, à mener une politique propre. En matière d'éducation, où l'exigence d'uniformité conserve un poids écrasant, les régions ont investi dans les lycées bien plus de ressources que ne le faisait l'État lui-même : 80% de plus en moyenne depuis 1990 ! Contrairement à ce qui pouvait être craint, ces investissements ont été communs à toutes les régions – riches comme pauvres, de droite comme de gauche –, ce qui se traduit *in fine* par une réduction sensible des inégalités entre élèves. Les régions ont donc fait mieux que ne faisait l'État ; reste à savoir s'il n'est pas préférable de parler d'une régionalisation de la dépense plutôt que d'une régionalisation des politiques. La contribution de Cécile Crespy, relative aux interventions régionales en matière d'enseignement supérieur et de recherche, inspire un constat voisin. En matière d'allocation de ressources, les régions sont non seulement devenues – progressivement – des financeurs et investisseurs très importants, mais elles bénéficient de plus de latitudes qu'au niveau des lycées. Néanmoins, il est bien difficile de les imaginer contester – ni même adapter sensiblement – les cadres définis au niveau national.

D'un point de vue démocratique aussi, la collectivité régionale est surtout synonyme de déception. La transformation des régions en collectivités territoriales, par la loi du 2 mars 1982, n'était pas censée apporter une plus-value sensible à la qualité démocratique locale en France. Malgré les critiques communistes, la démocratie locale demeurait quasi-exclusivement représentative, ce qui satisfaisait l'immense majorité des élus locaux ; rappelons ici qu'il a fallu attendre 1992 pour que le référendum local ait enfin une véritable base légale en France. Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud montrent comment plusieurs conseils régionaux ont investi le champ de la démocratie participative durant les mandatures 2004-2010 et 2010-2015, à travers le développement de dispositifs nombreux et variés (budgets participatifs des lycées, mini-publics délibératifs, etc.). Cette tendance reflétait l'esprit de la vague de gauche qui, après le traumatisme des présidentielles de 2002, emporta 24 conseils régionaux sur 26 en 2004. Rien d'étonnant, par ailleurs, à ce que les forces d'opposition nationale veuillent transformer les arènes locales en lieux privilégiés de l'expérimentation et du renouvellement politique. Toutefois, les deux auteurs attestent bien que les dispositifs choisis ne pouvaient avoir d'impacts très sensibles, ont été difficilement mis en place – certains ont d'ailleurs été abandonnés –, et que la participation citoyenne s'est finalement révélée très limitée. Pire, cette inclination participative aurait quasiment disparu suite aux élections régionales post-redécoupage, de décembre 2015.

Plus généralement, ce redécoupage de 2015 n'a – semble-t-il – jamais abusé personne. On peut sourire à la relecture de l'étude d'impact du projet de loi, suivant laquelle il s'agissait d'adapter la carte des régions françaises « aux réalités géographiques et à l'Europe des régions, mais encore de relever le défi du redressement de l'économie et des comptes publics ». L'assez abondante littérature scientifique consacrée aux fusions de communes montre pourtant très bien que les effets des regroupements sont loin d'être immanquablement positifs¹. Comme il était prévisible, le redécoupage de 2015 se traduit principalement aujourd'hui par des surcoûts financiers dont la Cour des comptes a révélé l'implacable logique², et un affaiblissement des liens entre la société et l'institution, que l'on doit bien qualifier d'affaiblissement démocratique.

¹ Pour une revue de littérature : Antonio F. Tavares, « Municipal Amalgamations and their Effects: A Literature Review », *Miscellanea Geographica*, vol. 22, n° 1, 2018, p. 5-15.

² Notamment dans son rapport 2019 sur les finances publiques locales.

Même si on ne saurait exclure des effets sensiblement positifs à moyen terme, la réforme de 2015 ne saurait faire de la région française l'égal de la Catalogne, de la Bavière ou de la Lombardie ; elle ne le peut pas, et d'ailleurs elle n'y aspirait pas. Par exemple, les nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sont qualifiés par la loi de prescriptifs, ce qui oblige théoriquement les documents locaux d'urbanisme à respecter un rapport de compatibilité, mais il reste difficile de croire que cela permettra aux régions de définir des stratégies de développement autonomes. Le « Fascicule des règles » du premier SRADDET adopté – le 18 juin 2019 –, celui de Provence-Alpes-Côte d'Azur³, montre bien la difficulté d'apporter une réelle plus-value par rapport au cadre normatif national. S'il est – par exemple – très louable de porter l'accent sur la limitation de l'étalement urbain, il ne s'agit pas moins de la reprise d'une prescription législative. Quant aux préconisations originales, seules les premières décisions de justice permettront d'évaluer leur caractère véritablement prescriptif, mais la jurisprudence existante donne à penser que les tribunaux seront davantage enclins à défendre la libre administration des communes. Au demeurant, le document adopté par PACA propose aux communes des recommandations urbanistiques très appréciables, tant par le nombre que par la pertinence, et il n'est pas à exclure que le *soft power* régional ait des effets bien plus significatifs que la très incertaine contrainte réglementaire. En somme, l'avenir a énormément de choses à nous dire sur les régions françaises, et il serait d'autant plus heureux que les chercheurs leur portent une attention plus grande.

André Fazi

³ https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/fileadmin/user_upload/Pages_SRADDET/Fascicule_SRADDET_HD.pdf