

INTRODUCTION

Les Régions à petits pas. Retour sur trente ans de démocratie régionale

Romain PASQUIER et Tudi KERNALEGENN

Publié in :

KERNALEGENN (Tudi), PASQUIER (Romain), *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire ?*, Paris, Berger-Levrault, 2018.

En 2016, les Régions démocratiques ont fêté leur trentième anniversaire. Un anniversaire marqué par une nouvelle carte régionale, l'élection de nouveaux exécutifs et un transfert de nouvelles compétences. Rien de moins. On peut cependant s'interroger, assiste-t-on à un basculement lent mais inéluctable de notre système territorial ? Une France « enfin forte de ses régions »¹ est-elle en train d'émerger ? En 2017, nouvellement élu, le président Emmanuel Macron évoque la nécessité d'un « pacte girondin » (4 juillet) et témoigne de son engagement en faveur d'un droit à l'expérimentation et à la différenciation pour les collectivités territoriales. Tout en affirmant dans les faits une pratique du pouvoir très centralisée et verticale – très jacobine en somme – au grand dam des élus régionaux et locaux. Le moment est donc particulièrement bien choisi pour engager une réflexion sur la démocratie et le pouvoir en région. C'est tout l'objet de cet ouvrage² de procéder à un bilan de trente ans de régionalisation démocratique et d'analyser la réalité de la capacité politique régionale au regard des reconfigurations multi-niveaux de l'action publique.

Ce qui frappe cependant lorsque l'on considère les débats sur la décentralisation/régionalisation depuis la Révolution française c'est une permanence étonnante des mêmes problématiques au sein de tous les discours décentralisateurs³. Ces problématiques ne sont pas spécifiques à la France et se retrouvent facilement dans d'autres pays, sur d'autres continents. Les politiques de régionalisation sont en effet à la croisée d'un triple enjeu : le pluralisme démocratique, la reconnaissance des identités et l'efficacité de l'action publique. Or, selon les configurations nationales et les périodes historiques, ces enjeux n'acquièrent pas la même importance⁴. Ainsi, la question de l'autonomie politique – c'est-à-dire la capacité démocratique d'agir selon ses propres règles – est au cœur du processus autonome espagnol ou de la dévolution britannique. Dans ces pays, l'exercice de la démocratie régionale est avant tout l'instrument de reconnaissance de mobilisations identitaires sub-nationales. En France, sans être absente du processus, cette thématique reste marginale au regard de la prédominance du registre gestionnaire pour légitimer les dernières grandes étapes de la décentralisation française, au moment où le récit républicain doit faire face à un processus croissant de différenciation territoriale.

¹ A. Zeller, *Une France enfin forte de ses régions*, Gualino, 2002.

² Cet ouvrage fait notamment écho au colloque « 1986-2016 : 30 ans de démocratie régionale, des régions pour quoi faire ? » qui s'est tenu à Sciences-Po Rennes le 17 novembre 2016 avec le soutien de la chaire TMAP et du laboratoire Arènes (UMR 6051).

³ N. Kada, R. Pasquier, C. Courtecuisse, V. Aubelle (ss la dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 ; J. Rondin, *Le sacre des notables*, Seuil, 1985.

⁴ A. Cole, R. Pasquier, C. de Visscher, « Les régions européennes face à la crise », *Revue internationale de politique comparée*, 23 (3), 2016, p. 285-300.

1. Pourquoi régionaliser ?

Le premier registre de légitimation de la décentralisation/régionalisation est si familier qu'on finit par l'oublier. C'est celui qui assimile décentralisation à démocratie locale, et démocratie locale à assemblée élue et exécutif élu, exerçant respectivement les pouvoirs législatif et exécutif. Cette figure de la démocratie locale traverse l'histoire politique de la France sans vieillir. Elle resurgit, régulièrement, pour tracer aux collectivités locales leur indépassable horizon institutionnel. La loi du 2 mars 1982 constitue à cet égard une avancée majeure dans l'organisation institutionnelle française : les tutelles préfectorales sont supprimées, les conseils régionaux sont élus au suffrage universel direct, le département et la région ont leur exécutif élu⁵. Ce registre de la démocratie locale est également repérable dans d'autres lois qui toucheront le schéma de décentralisation, comme la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui instaure les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants, ou encore la création du référendum décisionnel local par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

Le second registre est celui des identités culturelles. Il repose sur la logique de découpages territoriaux respectant le vécu et les représentations des habitants⁶, de même que sur la revendication de droits particuliers pour des communautés historiques⁷, culturelles et linguistiques qui entendent faire reconnaître leurs différences au regard d'un cadre étatique imposé. Dans ce cas, les politiques de décentralisation peuvent constituer un instrument pour la régulation de conflits identitaires ou politiques comme l'illustre le cas de la dévolution britannique. En France, cette dimension identitaire de la décentralisation est loin d'être l'apanage d'une droite maurrassienne et antirépublicaine. Elle est portée par tous les mouvements régionalistes qui émergent en France dans les années 1960-1970⁸, et qui se situent, dans leur grande majorité, à gauche de l'échiquier politique, que ce soit en Bretagne, en Corse ou dans les départements et régions d'outre-mer, mais aussi par les écologistes et par certains socialistes⁹. Les statuts privilégiés accordés à la Corse et aux régions d'outre-mer dans le cadre de la décentralisation en 1991 et en 2003 relèvent directement de cette problématique.

Le troisième grand registre de légitimation renvoie à la thématique de la bonne gestion publique¹⁰. Ce serait une erreur de penser que la problématique de rationalisation des circuits administratifs et des dépenses publiques à travers la décentralisation ne constitue qu'une préoccupation récente liée au « tournant néo-managérial » de l'État¹¹. En réalité, dès la première moitié du XIX^e siècle, elle est présente. L'œuvre d'Alexis de Tocqueville est ainsi traversée par une série d'enjeux autour de la juste administration¹² qui restent d'une grande actualité : la nécessité d'adapter les règles nationales aux contextes locaux ; l'avantage qu'apporte une administration proche en termes de compréhension, d'information, de rapidité ; la dilution de

⁵ Cependant, il n'y a pas de distinction claire entre délibératif et exécutif à l'exception de la Corse et de certains territoires d'outre-mer.

⁶ Logique qui relève aussi du registre démocratique, tant le lien entre gouvernants et gouvernés, entre élus et citoyens, est au cœur du pacte démocratique. Voir T. Kernalégn, « Identité », in N. Kada et alii, *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, op. cit., p. 599-602

⁷ La Bretagne, par exemple, mais on pourrait dire de même de l'Ecosse, n'est pas une communauté culturelle et encore moins linguistique, mais avant tout une communauté historique (et donc, en fait, civique et territoriale).

⁸ M. Keating, « Do the workers really have no country ? Peripheral nationalism and socialism in the United Kingdom, France, Italy and Spain », in J. Coakley (ss. la dir.), *The Social Origins of Nationalist Movements : The Contemporary West European Experience*, Sage, 1992, p. 62-80 ; T. Kernalégn, R. Pasquier (ss. la dir.), *L'Union démocratique bretonne : un parti autonomiste dans un État unitaire*, Presses universitaires de Rennes, 2014.

⁹ M. Rocard, « La région, une idée neuve pour la gauche », *Pouvoir* n° 19, 1981, p. 131-138 ; P. Sadran, « Les socialistes et la région », *Pouvoir* n° 19, 1981, p. 139-147.

¹⁰ G. Marcou, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue française d'administration publique*, n° 156, 2015, p. 887-906.

¹¹ P. Bezès, *Réinventer l'État*, Presses de Sciences Po, 2009.

¹² F. Burdeau, *Liberté libertés locales chéries !*, Éditions Cujas, 1983.

la capacité à prendre des initiatives et à prendre des responsabilités dans des structures centralisées à Paris, etc. À ces objectifs, s'ajoute aujourd'hui celui du poids de la dette publique dont l'État cherche à faire partager le fardeau aux collectivités territoriales, d'où les transferts de compétences dans le champ des politiques sanitaires et sociales, particulièrement dévoreuses de crédits publics ou, par exemple, le choix de supprimer la taxe professionnelle en 2010, dont l'une des conséquences majeures est de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, en particulier des conseils régionaux et départementaux.

2. Région et clivages politiques

Si l'on considère le temps long, ces trois registres de légitimation de la décentralisation/régionalisation n'appartiennent à aucun courant politique en particulier. Au cours de l'histoire, gauche et droite¹³ se muent alternativement en fervents partisans ou en opposants résolus à la décentralisation. En comparaison aux autres pays d'Europe occidentale, le registre de la bonne gestion territoriale domine toutefois très fortement l'histoire administrative et idéologique française. Le registre démocratique est présent en continu aussi mais, à l'exception peut-être de la phase des années 1980, est minoritaire, cantonné à des forces dans l'opposition ou secondaires et à des minorités périphériques dans les partis au pouvoir (qu'on pense aux militants Bretons du Parti socialiste, de Louis Le Pen à Jean-Jacques Urvoas¹⁴). Le registre culturel, enfin, à quelques exceptions pragmatiques près (Corse, territoires d'outre-mer), reste globalement illégitime (en tout cas au cœur du pouvoir administratif, politique et médiatique), remettant trop fondamentalement en cause la doxa de la République française « une et indivisible »¹⁵.

Des colorations idéologiques dominantes apparaissent néanmoins dans les étapes majeures de la décentralisation. Les lois Defferre de 1982-83, qualifiées d'acte 1 de la décentralisation, empruntent essentiellement au registre démocratique et gestionnaire. Pilotée par un grand notable, Gaston Defferre, cette réforme est portée par des élus locaux qui ne supportent plus la tutelle préfectorale. En effet, les années 1970 marquent l'influence des revendications autogestionnaires et régionalistes post-soixante-huitardes sur une gauche en recomposition à travers le PSU de Michel Rocard ou le Club Jean Moulin. La conquête de la démocratie locale et régionale apparaît alors comme le mode logique de dépassement d'une régionalisation fonctionnelle disqualifiée par son caractère technocratique¹⁶. Le « vivre et travailler au pays » des régionalistes et autonomistes des années 1970, repris alors progressivement par l'ensemble de l'échiquier politique, sonne comme une profonde remise en cause d'un État centraliste et interventionniste. La solution à gauche passe par une réforme profonde de la démocratie locale. Cependant, la droite n'est pas en reste. En 1976, le rapport « *Vivre ensemble* » remis par Olivier Guichard au président Valéry Giscard d'Estaing contient des propositions novatrices en matière de décentralisation, dont certaines seront reprises dans le plan de développement des responsabilités locales initié par Christian Bonnet en 1979-1980.

¹³ Même si historiquement quelques familles politiques sont historiquement plus favorables à la décentralisation comme les libéraux (en tout cas ceux influencés par la pensée de Tocqueville), la démocratie-chrétienne, la « deuxième gauche », l'écologie politique.

¹⁴ Voir notamment J.-J. Urvoas, *Pour l'Assemblée de Bretagne. Manifeste pour une mutation institutionnelle*, éditions Dialogues, 2014. Ce livre combine d'ailleurs avec talent les trois registres de légitimation.

¹⁵ T. Kernaléguen, R. Pasquier, (ss la dir.), *L'Union démocratique bretonne...*, op. cit.

¹⁶ Cependant, remarquons que le fameux rapport de Michel Rocard à Saint-Brieuc sur la « décolonisation de la province » (1966) relevait encore largement d'une décentralisation gestionnaire et technocratique : il s'agissait de mieux faire fonctionner la France et non de créer des régions démocratiques. C'est néanmoins bien en 1966, à l'issue du colloque de Saint-Brieuc, que le PSU se convertit à un régionalisme démocratique (par une contestation des positions initiales de Michel Rocard). T. Kernaléguen, « Le PSU et la question régionale à travers l'exemple de la Bretagne », in T. Kernaléguen, F. Prigent, G. Richard, J. Sainclivier (ss. la dir.), *Le PSU vu d'en bas. Réseaux sociaux, mouvement politique, laboratoire d'idées (années 1950-années 1980)*, PUR, 2010, p. 129-150.

En revanche, les réformes de décentralisation menées par Jean-Pierre Raffarin en 2003-2004, puis par les gouvernements de François Fillon en 2009-10, Jean-Marc Ayrault en 2012-14 ou Manuel Valls en 2014-15 empruntent toutes au registre technocratique de la bonne gestion publique. Mais ce registre est utilisé par des acteurs bien différents, de par leurs positions et leurs objectifs. Le contexte de la réforme Raffarin est celui d'une fronde des élus locaux qui dénoncent le système de coproduction de l'action publique¹⁷. La dégradation des comptes de l'État amplifie ainsi la pression des responsables des associations d'élus locaux en faveur de son retrait, à laquelle vient s'ajouter la liste des griefs déjà formulés à l'égard d'une division du travail jugée insatisfaisante : le brouillage des responsabilités, le rôle tatillon de l'État, ses tentatives répétées d'immixtion dans les affaires des collectivités, etc. Les élus locaux considèrent en effet que l'État est dans l'incapacité budgétaire de maintenir un niveau de service suffisant dans les dispositifs faisant l'objet d'une gestion commune. Appauvri, responsable d'une allocation sous-optimale des ressources publiques, l'État est convié à passer la main aux collectivités.

Sous les présidences de Nicolas Sarkozy et François Hollande, l'argumentaire est le même mais la réforme est pilotée cette fois-ci par les élites étatiques qui entendent faire partager le fardeau de la dette publique aux collectivités territoriales ainsi que limiter leur autonomie fiscale¹⁸. Le chantier de la réforme des structures des collectivités territoriales et celui de la fiscalité locale sont ainsi menées de front dans un contexte de raréfaction de l'argent public. La bonne gestion publique s'impose ainsi comme le registre dominant de légitimation des réformes de décentralisation/régionalisation dans les années 2000 et 2010¹⁹.

3. Région et citoyenneté

Menée par le gouvernement et la haute fonction publique d'État, la réforme territoriale voulue par François Hollande (ou plutôt ses bases théoriques) a en outre été largement soustraite au débat citoyen et même à l'influence des élites politiques régionales, comme l'a légitimement regretté Alain Rousset, président socialiste d'Aquitaine et président de l'Association des régions de France (2004-2016). Ainsi, il a été décidé (sans concertation) de réduire par deux le nombre des régions²⁰ avant même de définir leur rôle²¹.

Cela nous renvoie aux deux grandes façons d'imaginer la région en France, aux deux paradigmes de la région. La première est la région administrative (ou technocratique), basée sur une conception descendante, gestionnaire, de bonne administration territoriale. Il s'agit essentiellement de mieux faire fonctionner l'État. La région, dans cette perspective, est donc avant tout un outil de gestion territoriale au service des élites politiques et administratives. Sa cohérence culturelle, son ancrage historique sont sans importance, voire même à éviter. C'est sous cet angle que les régions actuelles ont été dessinées dans les années 1950 dans la perspective d'un jacobinisme modernisateur et planificateur, même si une majorité d'entre elles ont ensuite pris un nom historique (Bretagne, Alsace, Picardie, Auvergne, etc.). Il s'agissait de mieux gérer la France et non pas de renforcer la démocratie territoriale.

¹⁷ P. Le Lidec, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 121-122 (1), 2007, p. 111-130.

¹⁸ Le rapport Balladur « *Il est temps de décider* » publié en 2009 était pourtant plus riche que ce que voudront bien en retenir les décideurs politiques. Il ne négligeait pas complètement le registre démocratique (création du conseil territorial pour rapprocher région et département) ni même le registre culturel avec des discussions informelles d'une nouvelle carte régionale, dont la presse nationale se fera l'écho.

¹⁹ R. Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 23 (3), 2016, p. 327-354.

²⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

La région politique (ou démocratique) quant à elle est basée sur une conception ascendante de la légitimité politique, visant à constituer des espaces démocratiques cohérents au service des citoyens. Ici, l'importance de la cohérence culturelle, socio-économique et historique, tous éléments qui participent de la volonté de vivre et construire ensemble, est déterminante. La région appartient à ses habitants, qui ont un nom, un gentilé, reconnu par tous (Bretons, Normands, Alsaciens, etc.). Dans cette perspective, la légitimité et la force des régions est avant tout leur cohérence, leur capacité à être un espace démocratique, et on peut donc imaginer des régions de tailles très différentes.

Si les régions actuelles, dessinées dans les années 1950, sont à la base des régions technocratiques, constituées dans la logique du registre de bonne gestion publique, les lois de décentralisation depuis les années 1980 leur ont donné une dimension démocratique, sans pour autant changer leurs frontières. Ce qui a donné lieu à des politiques identitaires (de communication et de marketing régional) affirmées dans les régions les plus artificielles. Ces régions ont été appropriées par leurs citoyens de manières très différenciées, proportionnellement à leur cohérence historique et culturelle : si 65 % des Bretons sont très attachés à leur région, ce n'est le cas que de 36 % des habitants de la région Centre ou de 41 % des habitants des Pays de la Loire en 2009²². De même, et selon les mêmes logiques, les régions cohérentes, ancrées au cœur de leurs citoyens et en phase avec les réseaux d'acteurs socio-politiques, ont développé une capacité politique fortement supérieure à celle des régions les plus artificielles, transcendant par exemple les rivalités départementales, se projetant collectivement au niveau français et européen.

4. Région et différenciation

Par ailleurs, le récit républicain légitimant le système politique « à la française » doit aujourd'hui faire face à des dynamiques fortes de différenciation. Encore une fois, le droit public court derrière l'économie et les nouvelles dynamiques spatiales de la mondialisation. À rebours des discours convenus sur l'égalité des territoires²³, les processus de différenciation territoriale ne cessent de prendre de l'ampleur.

Sur le plan socioéconomique tout d'abord, de nouvelles tendances géographiques émergent avec le resserrement de la croissance autour de grandes zones métropolitaines et une remontée des inégalités territoriales. Dans les années 1990 et 2000, le phénomène de métropolisation se poursuit avec un rééquilibrage en faveur des métropoles régionales. La moitié de la croissance démographique française s'est concentrée depuis vingt ans dans onze aires urbaines : Paris, Toulouse, Lyon, Montpellier, Nantes, Marseille, Rennes, Bordeaux, Strasbourg, Nice et Toulon. Cette mise en concurrence des territoires s'est amplifiée ces dernières années avec une double conséquence : la disparition accélérée du « vieux » tissu industriel et le développement des activités concentrées dans les métropoles. La conséquence majeure est le creusement des inégalités de croissance au profit des régions les plus riches. En 2010, la contribution de l'Île-de-France à la croissance nationale est remontée à 29 % contre 27 % en 1980. Au cours de la période 1990-2008, toutes les régions ont vu leur richesse progresser, mais de manière plus ou moins importante. L'Île-de-France, région la plus riche, est celle qui s'est la plus enrichie passant d'un PIB par habitant (en euros 2008) de 38 459 à 47 155. Les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France comme les Pays de la Loire et la Bretagne voient également leur PIB par habitant croître de 30 % sur la même période²⁴. Les « perdantes » sont les régions qui ont perdu leurs activités de production et en même temps leurs retraités : le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, la Lorraine et, plus largement, le quart nord-

²² R. Pasquier, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, 2012.

²³ P. Estèbe, *L'égalité des territoires. Une passion française*, PUF, 2015.

²⁴ L. Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Le Seuil / La République des idées, 2012.

est de la France. Pour elles, c'est la double peine. Leurs territoires, touchés par la crise structurelle, n'ont pas profité de l'explosion de la mobilité des Français et du déplacement massif des revenus qu'elle génère²⁵.

La tendance spontanée n'est pas à l'équilibre du territoire. Les investissements vont aujourd'hui dans les régions les plus riches et non pas, comme dans les Trente glorieuses, vers les régions à bas coûts de main-d'œuvre. L'attractivité d'un territoire (cadre de vie par exemple) pour les cadres et ingénieurs est aujourd'hui devenue aussi importante que la présence d'une main-d'œuvre formée et bon marché. Les représentations traditionnelles du territoire sont ainsi remises en causes et donc, par conséquent, les cadres cognitifs de l'action publique régionale. L'action publique régionale doit prendre en compte les tensions économiques croissantes sur leur territoire entre des zones en expansion et d'autres en voie de marginalisation. Toulouse et le désert midi-pyrénéen en est un bon exemple. De même, la région Île-de-France doit gérer la tension entre l'attractivité et la croissance du Grand Paris et le maintien d'activités agricoles sur le reste de son territoire. Pour les régions côtières de la Manche, de l'Atlantique ou de la Méditerranée, les institutions territoriales sont confrontées au phénomène bien connu de l'héliotropisme qui concentre les populations sur le littoral au détriment des arrières pays.

Cette différenciation est repérable ensuite dans les styles des politiques territoriales conduites tout comme dans les statuts institutionnels mobilisés. Confrontés aux enjeux d'une action publique toujours plus complexe, les systèmes d'acteurs se différencient dans leurs stratégies territoriales²⁶. Pour autant le législateur semble encore réticent à engager une grande réforme territoriale qui valorise cette différenciation²⁷. À l'exception de Paris et de la Métropole de Lyon, elle ne reste possible qu'à des territoires « particuliers » marqués par leur caractère insulaire ou géographiquement très éloigné. Cela supposerait en effet une réforme politique d'envergure, bien loin de l'énième réformette proposée par tel ou tel gouvernement. Elle passerait par l'invention d'un fédéralisme à la française reposant sur deux axes majeurs : régionalisation et réforme du Sénat. Ce serait finalement revenir à la philosophie du référendum de 1969 perdu par le Général de Gaulle dans le contexte institutionnel de ce début de XXI^e siècle. Cette évolution ne sera pas aisée tant la dépendance au sentier est forte. On l'a bien vu lors de la réforme Raffarin en 2003-04, Fillon en 2009-10 ou Valls en 2014-15. Le verrou sénatorial est le principal obstacle. Composé dans sa majorité de sénateurs défenseurs du lobby communal-départementaliste, il ne cesse, depuis le référendum de 1969, de limiter l'inflexion régionale de la décentralisation française.

5. Plan de l'ouvrage

La région est avant tout un territoire politique. C'est ce que rappelle Thibault Tellier en analysant la genèse de l'institution régionale, au prisme notamment des premières élections régionales, en 1986. Ce territoire peine toutefois à émerger, insiste Rémi Lefebvre qui explique, en étudiant les six élections régionales qui ont eu lieu, que la politisation d'intérêts et de problématiques régionaux demeure écrasée par la nationalisation des campagnes. D'autant plus que le mandat d' élu régional ne parvient pas à s'institutionnaliser, confirme Aurélia Troupel, à cause notamment de la faible visibilité de cette fonction et d'un turn-over important. Ce qui n'est pas le cas de l'exécutif régional, nuance toutefois Michaël Bardin, qui n'a cessé de se développer et de s'imposer. Atténuer le caractère présidentiel de cet exécutif en développant la parlementarisation de l'institution régionale permettrait de renforcer la visibilité de l'ensemble, et donc de réinjecter du politique dans le projet régional, suggère-t-il.

²⁵ P. Veltz, *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Les éditions de l'Aube, 2012.

²⁶ R. Pasquier, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *op.cit.*

²⁷ N. Kada (ss la dir.), *Les tabous de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2015.

Malgré ces limites, et malgré aussi l'imaginaire unitaire et uniforme qui prédomine, les régions se caractérisent par une forte diversité, entre les régions de droit commun et les autres, et au sein même des régions de droit commun. Romain Pasquier et Alistair Cole expliquent qu'à de rares exceptions (Alsace, Bretagne, Corse, territoires ultramarins), les Régions ne sont pas des territoires vécus mais, pour l'essentiel, des territoires institués par « le haut », d'où une légitimité fragile. Si la capacité politique des Régions françaises s'accroît indubitablement, le caractère technocratique de la plupart d'entre elles leur interdit de se constituer en espace démocratique reconnu par les citoyens. Et les dernières réformes, par leur côté erratique et la mainmise préservée de l'administration d'État, laissent peu d'espoir de voir l'émergence prochaine d'un niveau régional clarifié dans ses compétences, affirmé dans sa légitimité et démocratisé dans son fonctionnement, regrette Vincent Simoulin. Qui ajoute toutefois que c'est souvent dans les périodes a priori les moins favorables que peuvent surgir les réformes les plus novatrices. Et des exemples existent pour montrer le chemin, non seulement chez tous nos voisins mais aussi en France. C'est le cas du « laboratoire » corse analysé par Christophe Roux, qui a pris un chemin spécifique de décentralisation depuis 1982, caractérisé notamment par des compétences élargies et renforcées, et une parlementarisation de l'institution régionale. C'est le cas aussi des territoires d'outre-mer, y compris ceux de droit commun analysés par Pierre-Yves Chicot, marqués par une extrême diversité.

Quoi qu'il en soit, malgré ses limites politiques, la région commence à faire ses preuves comme territoire d'action publique. Parallèlement à la décentralisation, l'État s'est régionalisé, permettant une action publique plus cohérente et adaptée en région, rappelle Nicolas Kada. Contrairement aux craintes de certains, Claire Dupuy montre, à partir d'une étude sur les politiques d'éducation, que la régionalisation de l'action publique ne s'est pas accompagnée du développement d'inégalités territoriales : au contraire, elle s'est traduite par leur réduction. D'autres politiques ont peiné à faire leurs preuves et à s'institutionnaliser de manière pérenne, à l'instar de certaines initiatives ambitieuses en faveur d'une démocratie participative régionale, comme le démontrent Guillaume Gourgues et Alice Mazeaud. Dans d'autres domaines non-décentralisés ou décentralisés à un autre niveau que la région au contraire, les régions ont su devenir des acteurs politiques à part entière, comme c'est le cas des politiques de recherche étudiées par Cécile Crespy ou des politiques sociales analysées par Marc Rouzeau.

Trente ans après les premières élections régionales de 1986, les contributions de cet ouvrage nous présentent donc un bilan mitigé de cette régionalisation à la française. La capacité de régulation des régions françaises est montée en puissance à travers la production d'un large éventail de politiques publiques en matière de développement économique, de formation professionnelle, de construction de lycées, d'aménagement du territoire, de transports ou de recherche. La loi NOTRe du 7 août 2015, en dépit de ses lacunes, va également dans le sens d'un renforcement de l'institution régionale. Et pourtant, la démocratie régionale est encore largement incomplète, pour ne pas dire plus. Même si son histoire est courte, son fonctionnement n'est pas parvenu, jusqu'à présent, à donner une légitimité renforcée aux régions dans l'architecture politico-institutionnelle. À l'exception de quelques régions « historiques », l'espace régional n'a encore que peu de réalité sociale, culturelle ou médiatique²⁸. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la France fait figure d'exception dans l'Union européenne, où les principaux États membres ont développé des parlementarismes régionaux qui enrichissent le fonctionnement de la démocratie représentative.

²⁸ R. Pasquier, *Le pouvoir régional...*, op. cit..