



HAL
open science

Réinventer les régions de France pour revivifier la citoyenneté

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Réinventer les régions de France pour revivifier la citoyenneté. Jean-Philippe Atzenhoffer. Le Grand Est, une aberration économique, Le Verger éditeur, pp.9-19, 2021, 978-2-84574-384-7. halshs-03146402

HAL Id: halshs-03146402

<https://shs.hal.science/halshs-03146402>

Submitted on 19 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RÉINVENTER LES RÉGIONS DE FRANCE

POUR REVIVIFIER LA CITOYENNETÉ

Gérard-François Dumont

Professeur à la Sorbonne Université

*Président de la revue *Population & Avenir**

Président du Conseil scientifique de Territoria,

l'Observatoire national de l'innovation publique

Après trois siècles de centralisation royale ayant conduit à une monarchie absolue, la France se retrouve, à la fin du XVIII^e siècle, avec des provinces dont les pouvoirs ont été rognés et qui ne possèdent presque plus que leur nom. Le régime comprend que cela affaiblit l'action publique et donc le pays, étouffant les initiatives locales. Dans les années 1770-1780, quelques tentatives sont conduites pour que la France retrouve des provinces exerçant de réelles responsabilités. Mais leurs essais de mise en œuvre arrivent trop tard. Après la révolution de 1789, les Jacobins, partisans d'une capitale qui doit entièrement commander la province¹ l'emportent, y compris en utilisant des moyens coercitifs, sur les Girondins.

Au fil des décennies, la forte centralisation de la France est pourtant jugée inadaptée aux nécessités selon de nombreux auteurs², comme l'homme politique français Léonce de Lavergne (1809-1880) ou les géographes Pierre Foncin (1841-1916) et Paul Vidal de La Blache (1845-1918).

¹ L'usage du terme « province » au singulier s'est généralisé parallèlement à l'effacement des « provinces ».

² Aubelle, Vincent, Kada, Nicolas (direction), *Les grandes figures de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2019.

Pour citer cette publication:

To cite this version:

• *Soixante années d'une délimitation largement fondée sur la géographie historique*

En 1956, une première délimitation des régions s'effectue dans le cadre de la déconcentration des services de l'État. Elle respecte largement l'histoire et la géographie. D'une part, elle se fonde sur les limites des départements qui, contrairement à ce que l'on croit souvent, s'inscrivent pour la plupart dans l'histoire, car prenant en compte des limites anciennes de province, des limites d'évêchés ou encore les limites encore plus anciennes des *pagus* (pays) de la Gaule romaine parfois réunis. Il est vrai que « cette continuité, cette résurrection même parfois sous un habit nouveau, passèrent inaperçues. »³ D'autre part, plus des deux tiers de leurs noms ont une filiation historique témoignant d'une résurgence des provinces à travers leur dénomination : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne... Une exception notable est la région Nord-Pas-de-Calais qu'il aurait été logique d'appeler Artois-Flandre.

Lors de la régionalisation de 1982, aboutissement de deux siècles de discussions sur la question régionale, cette délimitation de 1956⁴ est conservée. Mais les discussions sur la délimitation des régions, comme des départements ou communes, demeurent récurrentes, faute de n'avoir pas retenu la leçon de Léonce de Lavergne qui avait écrit en 1879 : « Ce n'est pas l'étendue des circonscriptions, c'est l'étendue des attributions qui importe. »⁵

Et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, voulue par le président de la République François Hollande, est promulguée. Neuf régions en France métropolitaine sont supprimées pour ramener leur nombre de vingt-deux à treize. Au 1^{er} janvier 2016, six nouveaux vastes ensembles regroupant jusqu'à une dizaine de départements sont entrés en vigueur. Avec cette décision de fusion des

³ Planhol, Xavier de, *Géographie historique de la France*, Paris, Fayard, 1988, p. 326.

⁴ Entre 1956 et 2016, un seul changement est intervenu ; la Corse a été, jusqu'en 1972, comprise dans une région Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse.

⁵ de Lavergne, Léonce, *Les assemblées provinciales*, Paris, Calmann-Lévy, 1879, p. 496.

régions, décidée initialement sur un coin de table à l'Élysée un soir de printemps 2014, le principe du *big is beautiful*, « plus c'est grand et plus c'est magnifique », l'a emporté sur toute autre considération et la nouvelle délimitation des régions de France bat des records de taille en Europe.⁶

En se focalisant uniquement sur un critère arbitraire de taille, la question essentielle a été oubliée, à savoir quel est le territoire le plus approprié pour le bon exercice de la citoyenneté.⁷ En effet, toute réforme territoriale se doit de prendre en compte les réalités géographiques, humaines ou historiques, qui sont nécessaires à la vie sociale. Toutefois, alors qu'un système démocratique vertueux se construit avant tout à partir des initiatives du terrain, les fusions de régions ont reposé sur une conception essentiellement centralisatrice et administrative, à l'instar de l'ensemble des lois territoriales des années 2010 et de diverses décisions des années précédentes allant dans le sens d'une recentralisation.⁸ Cette démarche a relégué le local au second plan, en ne considérant les élus que comme des prestataires de l'État, et les citoyens comme de simples consommateurs de services. En négligeant complètement ces aspects pour fusionner des régions, la France est même allée jusqu'à violer un traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce traité précise que « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Or, le gouvernement n'a organisé aucune consultation, ni des élus régionaux ni des citoyens comme l'a dénoncé le Conseil de l'Europe.⁹

⁶ Dumont, Gérard-François, « Les régions en France. Géants géographiques, mais nains politiques ? », *Les Analyses de Population & Avenir*, n° 8, décembre 2019.

⁷ Callois, Jean-Marc, « Le citoyen, grand oublié des réformes territoriales », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017.

⁸ Dumont, Gérard-François, « Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation », *Diploweb.com, la revue géopolitique*, 15 septembre 2018.

⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, « La démocratie locale et régionale en France », mars 2016.

- *Des fusions de régions infondées*

L'idée de fusionner des régions françaises était fondée sur un argument officiel selon lequel la France devait se doter de régions ayant « une taille critique suffisante » pour « pouvoir se comparer avec les échelons administratifs de nos voisins européens »¹⁰ et « accroître la compétitivité ».

Or, l'argument de la taille critique est totalement fallacieux. Les expériences des dernières décennies infirment l'idée que la performance économique d'une région dépende de sa taille. Comme le démontre à nouveau cet ouvrage *Le Grand Est, une aberration économique*, il n'existe pas de corrélation entre la taille des régions et leur dynamisme. La Suisse en offre un témoignage évident ; la modeste taille des cantons de Bâle-ville et de Bâle-campagne ne semble nullement un obstacle insurmontable pour le développement économique de l'agglomération bâloise. Ce constat est également valable pour les grands pays européens, où les grandes régions n'affichent pas nécessairement de meilleures performances que les petites, ce qui signifie que ces dernières ont, dans plusieurs pays, de meilleures performances économiques.

Quant à l'idée qu'il faille se conformer à une prétendue dimension européenne, elle n'a pas non plus de fondement. Rapportée à la population et plus encore à la superficie, la France est désormais le seul grand État démocratique dont l'organisation régionale n'est composée que de vastes régions alors que, partout ailleurs, les délimitations régionales sont le fruit de la géographie historique, d'où il résulte que la taille des régions est extrêmement variable. De plus, en comparaison aux autres pays européens, il se trouve que la France disposait déjà de régions de grande taille. Alors qu'il s'agissait officiellement de faire des régions à dimension européenne, aucune analyse de l'organisation territoriale des autres pays n'a été menée¹¹ et aucun voyage d'études

¹⁰ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, Sénat, 18 juin 2014, étude d'impact, page 4.

¹¹ Ni aucune prise en compte des études disponibles ; cf. Dumont, Gérard-François, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com, La revue géopolitique*, 11 janvier 2014.

effectué dans un pays voisin. L'idée de créer de grandes régions sous prétexte de se conformer à ce qui se fait à l'étranger ne repose donc sur aucune démonstration tangible.

Par conséquent, les fusions de régions opérées par le législateur en 2015 ignorent les réalités géographiques dans tous leurs aspects, historiques, culturels ou économiques¹², et ne relèvent d'aucune rationalité. Quant au cas particulier du Grand Est, assemblage baroque de trois régions très différentes sous de multiples aspects, il est révélateur de ces lacunes de méthode dans l'élaboration de la loi du 16 janvier 2015. À l'été 2014, lors d'auditions au Sénat et à l'Assemblée nationale, j'ai eu l'occasion de préciser que les liens internationaux de la Lorraine le sont essentiellement vers le Nord, le Luxembourg, les *Länder* allemands limitrophes et la Belgique wallonne dans le cadre de l'accord transfrontalier appelé « la Grande Région », tandis que les intérêts transfrontaliers de l'Alsace étaient naturellement tournés vers l'Est, en particulier vers le Pays de Bâle et le Bade-Wurtemberg. Cet aspect géographique pourtant évident, qui a d'ailleurs conduit des *Länder* allemands¹³ à s'inquiéter de l'évolution des relations transfrontalières, n'a absolument pas été pris en compte, ce qui constitue l'une des preuves d'une réforme non réfléchie.

Courant 2014, il avait été aussi question de fusionner l'Alsace et la Lorraine uniquement, ce qui n'avait déjà pas véritablement de sens. Il est vrai que nombre de Français ignorent que l'expression « Alsace-Lorraine » signifie en réalité l'Alsace-Moselle, dans les délimitations résultant de la guerre de 1870 et qui expliquent les contours actuels du Haut-Rhin et du département de la Moselle (et donc de celui de Meurthe-et-Moselle). En outre, l'histoire différencie clairement l'Alsace et la Lorraine, tandis que le massif vosgien demeure, en dépit des

¹² Florent, Luc, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? », *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015.

¹³ Pays où toute fusion de *Länder* ne peut intervenir qu'après un référendum des *Länder* concernés l'approuvant.

progrès considérables dans les réseaux de transport, une réalité géographique intangible.¹⁴

Dans la suite de l'année 2014, il a été décidé d'y accoler la région Champagne-Ardenne, ce qui constitue une erreur supplémentaire, étant donné que la logique de développement d'une large partie de cette région, notamment avec la proximité de Reims en espace-temps de l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle comme de la gare parisienne de l'Est, se situe dans ses liens avec la métropole parisienne.

Mais les décideurs nationaux de la délimitation des régions mise en place depuis le 1^{er} janvier 2016 ont considéré la France comme si c'était un pays totalement plat, d'une géographie entièrement uniforme et avec des traits historiques et culturels semblables alors que, pour ne prendre que deux exemples, la France est le pays européen à la géographie la plus diversifiée et n'a jamais été un pays mono-ethnique.

- *Divorce avec les réalités des territoires*

Dans cet ouvrage, Jean-Philippe Atzenhoffer étudie les implications économiques et sociales de la réforme régionale à travers l'exemple révélateur du Grand Est. À partir d'un grand nombre de sources directement issues de l'institution régionale et en s'appuyant sur la littérature scientifique, il montre que les problèmes tout à fait prévisibles de cette fusion sont en train de se matérialiser. Outre la question purement financière, où les économies annoncées, plus de 10 milliards d'euros selon le ministre, laissent la place à des surcoûts¹⁵,

¹⁴ Les habitants, notamment les Alsaciens, ne s'y trompaient pas lorsqu'ils ne voulaient pas de la région Grand Est: <https://www.dailymotion.com/video/x27qxdx>; et qui encore maintenant veulent en sortir: <https://www.20minutes.fr/politique/2224379-20180220-sondage-sortie-alsace-grand-peut-vraiment-changer-quelque-chose-region>.

¹⁵ Jean-Philippe Atzenhoffer confirme et surtout approfondit ainsi pour la région Grand Est les analyses de: Ville, Frédéric, *Réforme territoriale: retour à la case démocratie!*, Nantes, Salientes Editions, 2019. Frédéric Ville y montre une stabilité des dépenses de fonctionnement des régions entre 2015 et 2017 (et non une baisse) (pp. 151-153), avec certains effets haussiers que nous avons annoncé dès 2014 lors de nos auditions au Parlement: alignement du régime indemnitaire par le haut, frais de sessions de conseils régionaux, frais de déplacement ou indemnités de mobilité accrus dans des régions élargies... (p. 165-174).

il démontre que la fusion n'a pas engendré de gains d'efficacité dans l'exercice des compétences régionales.

L'analyse pointe également les effets pervers causés par le divorce entre les institutions élargies et les citoyens, en raison de l'éloignement des élus du terrain, et ce malgré le très (trop) grand nombre d'élus en comparaison avec des pays voisins. La région Grand Est, qui assume des compétences largement moindres que celles des Länder allemands, des Communautés autonomes espagnoles ou des régions italiennes, compte 169 conseillers régionaux quand la Catalogne en compte 135, la Rhénanie-Palatinat 101 et la Lombardie 60.¹⁶ S'ajoute la tendance à uniformiser les politiques au sein des régions françaises fusionnées car la suppression de neuf régions a signifié que l'intégration est considérée *a priori* comme un atout et a pour conséquence d'écarter l'émulation, tandis que la loi NOTRe¹⁷ ne facilite guère des gouvernances territoriales qui appliqueraient le principe de subsidiarité, alors que la dynamique territoriale est devenue plus réticulaire (structurée en réseaux) que radiale (périphéries dépendantes d'un centre).¹⁸

Le divorce avec les réalités des territoires et les citoyens est peut-être le plus grave, étant donné que la rupture de confiance qui en découle risque d'affecter négativement le développement économique. Le mouvement des gilets jaunes de l'automne 2018 à 2019, ainsi que la gestion de la pandémie Covid-19, qui a déferlé de Chine au premier semestre 2020, ont montré les limites de la gestion centralisée, où les décisions sont imposées d'en haut sans considération pour les expériences, les connaissances et les volontés locales. Alors que la France a besoin d'une décentralisation authentique, cohérente et efficace, la constitution d'immenses ensembles régionaux constitue une forme de recentralisation anachronique, comme l'illustre sans ambiguïté

¹⁶ Pour compenser les hausses d'indemnités des conseillers régionaux dues au fait que plusieurs régions avaient franchi le seuil de 3 millions d'habitants, la proposition du rapporteur PS d'alors, Carlos Da Silva, d'instaurer un plafond de cent cinquante conseillers par région n'avait pas été retenue (cf Ville, Frédéric, *op. cit.*, pp. 172-73 et 253).

¹⁷ Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

¹⁸ Dumont, Gérard-François, « La dynamique des territoires: radiale ou réticulaire? », *Les analyses de Population & Avenir*, n° 7, décembre 2019.

l'exemple de la Région Grand Est. Certes, le mot « décentralisation » est, depuis le mouvement des gilets jaunes, fortement utilisé. Mais les changements législatifs ou réglementaires mis en place depuis, à l'exception des retouches utiles, mais fort modestes, apportées par loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ont accentué une centralisation à l'échelle de l'État et une tendance semblable dans les régions. Les nombreuses occurrences du mot « décentralisation » depuis 2019 font inévitablement penser à Léon Gambetta disant : « La décentralisation, en parler toujours, ne la faire jamais ».

- *Le citoyen, un être enraciné à une géographie*

Les éclairages apportés dans ce livre sur la question des identités constituent aussi un aspect crucial. Quelles que soient les vicissitudes de l'histoire, le citoyen est aussi un être enraciné à une géographie et non un simple *homo œconomicus* comme le pensent implicitement les promoteurs de la fusion des régions de 2015. Même si le citoyen voit son rapport à l'espace évoluer, par exemple en fonction des changements dans les réseaux de transport ou dans les réseaux numériques, ou des évolutions dans sa vie familiale ou sa carrière professionnelle, il existe aussi, dans son rapport à l'espace des données permanentes liées par exemple à son histoire familiale et dont, souvent, son nom, voire son prénom, témoignent.

Or, un habitant n'est prêt à s'investir fortement dans la vie de son territoire que s'il ressent avec celui-ci un lien charnel symbolisé par un nom qui porte une attache culturelle.¹⁹ Fort de ce constat, une dénomination telle que « Grand Est » représente un appauvrissement par rapport à celles des régions antérieures. Si les habitants éprouvent des difficultés à s'investir dans la vie sociale d'une région à laquelle ils ne s'identifient pas, les initiatives locales et le souci de l'innovation territoriale risquent de voir trop se propager une passivité citoyenne,

¹⁹ Frédéric Ville montre que l'intérêt pour la politique décroît avec la taille de la collectivité (cf Ville, Frédéric, *op. cit.*, pp. 195-197).

le citoyen ne se considérant plus que comme un consommateur des services publics. Le fait d'avoir négligé les identités historiques, qui représentent un véritable capital social, lors des fusions de régions, constitue une erreur majeure. Les conséquences peuvent se révéler néfastes, étant donné que les véritables identités régionales représentent un vecteur positif de développement économique et social des régions, ce qui est totalement ignoré par la réforme bancaire de 2015.

- *Revoir l'architecture régionale en France*

Cet ouvrage bienvenu et talentueux de Jean-Philippe Atzenhoffer a un titre qui ne cache pas sa conclusion. Mais il est le résultat de travaux conduits avec patience et ténacité. Il invite à revoir l'architecture régionale en France, ce qui, outre la question de la juste répartition des compétences entre les collectivités, passe aussi par une révision des périmètres régionaux. En effet, la région Grand Est ne représente que l'un des assemblages régionaux les plus incohérents. Un grand nombre des difficultés engendrées par cet immense périmètre concerne également les autres régions fusionnées. Face à l'ampleur des problèmes causés par les regroupements régionaux imposés par des directives parisiennes, des ajustements à la marge, comme cela a été décidé en Alsace avec le regroupement, au 1^{er} janvier 2021, des deux collectivités départementales²⁰, sont certes bienvenus, mais ils ne règlent pas les problèmes de fond. C'est pourquoi il est nécessaire, en associant les citoyens, de dresser un inventaire des changements souhaitables par un renversement complet de méthode, qui ne doit plus être *top down* (directives venant d'en haut) mais *bottom-up* (partie du bas qui s'auto-organise). Pour cela, il faut commencer par poser la question fondamentale aux habitants : dans quelle région voulez-vous vivre ?

Dans un sondage de l'institut BVA d'avril 2019, les citoyens se déclarent largement insatisfaits (54% contre 32%) quant au fait que

²⁰ Loi du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

leur région a été fusionnée dans une nouvelle entité.²¹ Hormis la Normandie, cette défiance touche toutes les régions, avec le Grand Est en première place (67% d'insatisfaits). Ces éléments, avec l'appui des analyses présentées dans ce livre, prouvent que les grands assemblages technocratiques sans histoire et sans âme ne sont pas adaptés pour susciter l'engagement des citoyens. Par conséquent, la condition d'une organisation territoriale performante étant de se construire par les initiatives locales, la question démocratique devrait à elle seule être suffisante pour justifier la révision des périmètres régionaux. Au lieu de se laisser entraîner dans un raidissement jacobin, la France doit tirer les leçons des dernières crises pour moderniser ses institutions en les rapprochant des citoyens, seul moyen pour retrouver la confiance érodée depuis trop longtemps et redonner un nouveau souffle démocratique à notre pays.

Dans cette optique, le retour à des régions humainement sensées et cohérentes est nécessaire, d'autant plus qu'au-delà des institutions, cela concerne aussi la valorisation des identités, dont la diversité constitue un patrimoine immatériel précieux. Afin d'impliquer au mieux les énergies locales, les futures réformes territoriales devront également s'accompagner d'une réflexion profonde sur la place que les régions doivent occuper dans le paysage français, que ce soit au niveau de leur autonomie financière, de leur autonomie d'action et de leur articulation avec les autres niveaux de collectivité. Au regard des enjeux, cet ouvrage montre que le *statu quo* n'est plus permis ; les erreurs de la réforme territoriale de 2015 doivent être corrigées.

Certes, d'aucuns considèrent que les lois de 2015 se sont accompagnées d'un effet de cliquet qui interdirait de les réviser de façon significative. Mais, d'une part, il conviendrait de mieux favoriser l'exercice de la citoyenneté, notamment en introduisant un contrôle démocratique dans la formation des périmètres des collectivités territoriales. D'autre part, il n'y a aucune raison de ne pas retenir les leçons de

²¹ État des lieux de l'opinion régionale BVA - Presse Régionale - 29 avril 2019. Question : *Plus précisément, êtes-vous très, plutôt, plutôt pas ou pas du tout satisfait de la fusion des régions [nom de la région] au sein de la région [nom de la région] ?*

l'expérience, y compris lorsqu'elles viennent par exemple du ministre qui a porté la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale consacrée à l'intercommunalité. En effet, l'ancien ministre Jean-Pierre Chevènement tire le bilan suivant des lois de délimitation des régions et NOTRe dans les termes suivants : « Les intercommunalités que j'avais créées pouvaient l'être à partir d'un seuil de 5 000 habitants. François Hollande a relevé ce seuil à 15 000. En obligeant ainsi à des regroupements excessifs, on a divisé par deux le nombre des intercommunalités. On ne peut pas diriger de façon démocratique une intercommunalité qui englobe soixante voire cent communes. C'est donner le pouvoir aux technocrates et l'enlever aux élus. Nous avons aussi de trop grandes régions, certaines pourraient être divisées pour y rendre la démocratie plus réelle. »²²

En outre, la pandémie Covid-19 a engendré un défi d'abord sanitaire, puis économique, environnemental, social. Mais il est aussi territorial, notamment avec le développement de formes de télétravail et de visioconférences, tandis que la transition écologique appelle également d'autres rapports à l'espace avec les possibilités d'économie circulaire et le souci de la proximité. Dans son « adresse aux Français »²³ du 13 avril 2020, le président Emmanuel Macron a conclu : « Sachons, dans ce moment, sortir des sentiers battus, des idéologies, nous réinventer – et moi le premier... » En application de cette adresse, la France doit réinventer ses régions de France pour revivifier la citoyenneté.

Gérard-François Dumont

²² Entretien de Jean-Pierre Chevènement à l'hebdomadaire *Le Point*, propos recueillis par Thierry Prudhon, vendredi 18 septembre 2020, repris dans *Nice-Matin*, 23 septembre 2020.

²³ Selon l'intitulé officiel qui figure sur le site Web de la présidence de la République.