



Working Paper -
Document d'étude



N° 4

Nouvelle gouvernance et réalités géopolitiques : comment réformer l'organisation territoriale de la République ?

Philippe Subra

Décembre 2008

Résumé

Nouvelle gouvernance et réalités géopolitiques : comment réformer l'organisation territoriale de la République ?

La Commission Balladur a été chargée par Nicolas Sarkozy de réfléchir à une réforme de l'organisation territoriale de la France. Il est fort probable qu'elle se heurtera à deux obstacles majeurs. D'abord la résistance des institutions elles-mêmes et des élus locaux. La suppression des départements signifierait celle d'autant de présidents de conseils généraux, de centaines de vice-présidents et de nombreux postes de fonctionnaires. La fusion des régions est aussi problématique pour la même raison. Mais c'est la fonction politique et identitaire des territoires locaux qui risque de constituer le problème principal. Car départements et communes jouent un rôle essentiel dans les rapports de forces entre partis politiques et dans la carrière des élus. Et même les nouveaux départements d'Île-de-France, créés il y a 40 ans, et les régions les plus artificielles ont acquis une valeur identitaire pour les populations. On peut se demander si l'urgence n'est pas plutôt dans l'élection directe des exécutifs des intercommunalités, devenues les vrais lieux du pouvoir au niveau local. La porte est ouverte en tout cas, pour la 1ère fois depuis la Révolution française, à une organisation différenciée du territoire, selon les régions. Ce qui constituera une rupture remarquable.

Summary

New Governance and Geopolitical Realities: How to Reform the Territorial Organization of the Republic?

Nicolas Sarkozy has charged the Commission Balladur with thinking about a reform of French territorial organization. It is very likely that this commission will encounter two major obstacles. The first will be the resistance of the institutions themselves and of the local elected representatives. The suppression of French *départements* will lead to that of the presidents of *conseils généraux*, hundred of vice-presidents, and many civil-servant positions. For the same reason, the fusion of regions will also be problematic. But it is the political and identity functions of these local territories that is likely to be the main problem. For *départements*, cities, and towns play an essential role in political parties' power struggles and in elected representatives' careers. And even the new *départements* of the Île de France, created 40 years ago, and the most artificial regions have gained an identity value for the populations. One might wonder whether the most urgent issue is not the direct election of the executive branches of the *intercommunalités*, which have become the real power centers at the local level. In any case, for the first time since the French Revolution, the door is open for a differentiated organization of the territory, based on regions. This will constitute a remarkable rupture.

Mots-clés :

Commission Balladur – Organisation territoriale de la France – Départements – Intercommunalité – Réforme territoriale

Nouvelle gouvernance et réalités géopolitiques : comment réformer l'organisation territoriale de la République ?

Philippe Subra
Maître de conférences à l'IFG
p.subra@wanadoo.fr

Début décembre 2008, un mois et demi après son installation par Nicolas Sarkozy, la Commission Balladur vient de commencer ses auditions. La mission que lui a confiée le Président de la République est simple dans son énoncé : proposer une nouvelle architecture de l'organisation territoriale française permettant de gagner en efficacité et d'agir à moindre coût¹. L'intention est déjà présente dans un autre grand chantier ouvert par Nicolas Sarkozy celui de la rationalisation de l'action de l'Etat, sous l'appellation un peu obscure de « révision générale des politiques publiques » (RGPP).

La Commission Balladur accouchera-t-elle d'un big bang institutionnel ?

L'énoncé est simple, mais la réalisation ne l'est certainement pas. C'est ce qu'a d'ailleurs souligné le Président de la République dans son discours du 23 octobre 2008, qualifiant la refonte de l'organisation territoriale de la France de chantier « d'une grande difficulté ». Son intention n'en est pas moins de bousculer les obstacles en agissant vite et en cherchant à dépasser les blocages politiques et institutionnels², comme pour le dossier de l'organisation de la région Île-de-France avec le lancement du projet de « Grand Paris » en juin 2007 [Subra, 2008]. Mais la méthode choisie est différente. Alors que l'opération du Grand Paris a été confiée à un homme, Christian Blanc, nommé secrétaire d'Etat au Développement de la région capitale, cette fois c'est plus classiquement une commission qui est chargée de faire des propositions et qui plus est une commission bipartisane, puisque à côté d'Edouard Balladur, de Dominique Perben, député UMP du Rhône et ancien garde des sceaux et de Gérard Longuet, sénateur UMP de la Meuse et ancien président du Conseil régional de

¹ Les Français « veulent que les structures soient simplifiées, les compétences clarifiées, les dépenses locales maîtrisées » (N. Sarkozy, 23 octobre 2008).

² « Je ne veux pas un nouveau rapport ! Je veux des solutions ! Et ne vous interdisez rien ! » (idem).

Lorraine y siègent Pierre Mauroy et le député socialiste et président du Conseil général de l'Isère André Vallini, ainsi qu'une série d'experts, professeur de droit public, conseiller d'Etat, inspectrice des Finances, préfet (Daniel Canapa, préfet d'Île-de-France et président de l'association du corps préfectoral) et historien (Jacques Julliard, également journaliste au *Nouvel Observateur*). Cette composition est censée assurer une approche non politicienne et préparer un consensus. Edouard Balladur, ancien patron en politique de Nicolas Sarkozy (qui fut son ministre entre 1993 et 1995 et l'avait soutenu au 1er tour des présidentielles de 1995 contre Jacques Chirac), fait figure de sage de la République depuis son échec de 1995 qui l'a éloigné de la politique active. Il vient de présider une autre commission chargée de la réforme des institutions. Quant à Pierre Mauroy, aujourd'hui sénateur socialiste, il est - faut-il le rappeler ? - l'un des pères des lois de décentralisation de 1982-1983, puisqu'il était alors Premier ministre de François Mitterrand et avait été chargé en 2000 par Lionel Jospin d'un rapport sur l'état de la décentralisation. Parallèlement d'autres groupes de travail ont été mis en place respectivement par le nouveau président du Sénat, Gérard Larcher, et par le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Jean-François Copé. C'est dire si cette question, qui ne passionne guère l'opinion, apparaît importante aux élus, chacun s'efforçant de marquer des points ou de se préparer au mieux au risque du changement annoncé. Du moins si celui-ci se produit : François Fillon a annoncé que le gouvernement choisirait d'engager – « ou pas » - le débat sur la base des propositions de la Commission Balladur³. Visiblement la possibilité d'un échec est déjà envisagée.

Supprimer les départements ?

En réalité la question posée par l'initiative de Nicolas Sarkozy et la mise en place de la Commission Balladur est double. Officiellement il s'agit de savoir dans quel sens réformer l'organisation territoriale de la France. Faut-il supprimer un, voire plusieurs échelons territoriaux et lequel (ou lesquels) ? La Révolution française a mis en place en 1790 un système à trois niveaux : l'Etat, les départements et les communes. Il s'est complexifié depuis avec la création des régions, d'abord simples niveaux déconcentrés de l'administration de l'Etat (les circonscriptions d'action régionales ou CAR de 1955-1956), érigées par la suite en établissements publics régionaux par Georges Pompidou (1972), enfin en collectivités territoriales de plein droit (1982), et avec le développement de l'intercommunalité à partir des années 1960 et surtout de la Loi Chevènement de 1999⁴. Cela fait désormais presque partout cinq niveaux, c'est-à-dire plutôt plus que chez nos voisins

³ *Le Monde* du 23 octobre 2008.

⁴ Il y avait début 2008 14 communautés urbaines, 171 communautés d'agglomération et 2393 communautés de communes regroupant 92% des communes et 86% de la population française (source : DGCL, Ministère de l'Intérieur).

européens⁵. Mais « plus » ne signifie pas nécessairement « trop ». Une expression s'est imposée pour qualifier cette situation, celle de « millefeuille institutionnel ». C'est surtout le département qui est en ligne de mire. En effet il paraît presque impossible politiquement de supprimer les communes, alors que toutes les enquêtes d'opinion désignent les maires comme les élus les plus populaires, parce que jugés les plus proches des préoccupations des citoyens. De leur côté les régions sont présentées comme plus « modernes » que les départements et mieux adaptées aux enjeux actuels à l'heure de l'intégration européenne et de la compétition entre territoires. Les départements eux sont anciens (plus de deux siècles), leurs dimensions datent de l'époque où l'on se déplaçait à cheval, l'image des conseillers généraux est désuète et ils sont de parfaits inconnus pour leurs concitoyens, sauf en zone rurale (moins de 20% de la population) et pour les électeurs de la commune dont ils sont maires. Bref le département serait ringard.

Cet ensemble d'affirmations pose quelques questions : 1- comment en est-on arrivé à cet empilement institutionnel ? 2- cette situation est-elle préjudiciable et en quoi ? n'a-t-elle pas quelques avantages qui l'emporteraient éventuellement sur ses inconvénients ? 3- est-ce là que se situent les vrais problèmes ?

La coexistence de cinq niveaux de gestion du territoire France résulte d'une pratique poursuivie avec persévérance et qui consiste à toujours réformer en ajoutant une nouvelle structure et jamais en supprimant. Non seulement la régionalisation de 1982 n'a pas entraîné la disparition des départements, mais elle s'est accompagnée d'un transfert d'importantes compétences de l'Etat vers ceux-ci, avec pour conséquence un renforcement de leur légitimité politique. La réforme constitutionnelle de mars 2003 s'est traduite par de nouvelles compétences pour les départements, avec notamment le transfert de 40% du réseau de routes nationales et elle a inscrit dans la constitution l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, prévoyant seulement la possibilité pour une collectivité de jouer le rôle de « chef de file » dans un domaine particulier. De même la loi Chevènement n'a pas entraîné la disparition des communes, se contentant de les vider d'une bonne partie de leurs pouvoirs. A la fois pour des raisons de fond et pour des raisons tactiques. François Mitterrand, comme Jean-Pierre Chevènement étaient des modernisateurs, mais profondément imprégnés de la culture politique républicaine la plus traditionnelle, très attachés au rôle des élus locaux, qu'ils avaient été ou étaient l'un et l'autre⁶. Par ailleurs supprimer une institution c'est voir automatiquement se lever contre la réforme un front d'opposants qui en rendra l'adoption plus difficile.

⁵ Trois à quatre en Allemagne : l'Etat fédéral, des *Länder*, des villes (*Gemeinden*) de la taille de nos communautés urbaines ou d'agglomération et en zone rurale des communes regroupées en districts (*Kreise*) ; quatre en Italie et en Espagne où l'intercommunalité n'existe pas, mais où le nombre de communes est très inférieur ; à noter que la Sicile a supprimé les provinces ; des comtés et pas de régions en Angleterre, mais autonomie (dévolution) de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

⁶ François Mitterrand a été président du Conseil général de la Nièvre pendant 14 ans (1964-1981) et Jean-Pierre Chevènement était maire de Belfort depuis 16 ans en 1999 et l'est resté huit ans de plus jusqu'à sa défaite en 2007.

Double emploi ou émulation ?

En quoi cette situation est-elle préjudiciable ? Le fonctionnement des services des départements, les indemnités des conseillers généraux ne pèsent qu'à la marge dans le budget des départements et on peut considérer que les services rendus, à la fois en termes d'action et de représentativité politique (notamment en zone rurale) les justifient plus ou moins. Il y a par contre des doublons éventuels. Car si les lois de décentralisation de 1982-1983 ont défini pour chaque institution (régions, départements, communes) un « cœur » de compétences (pour les départements : l'action sociale, les routes, les collèges), chaque institution a tendance à sortir de son domaine privilégié pour aller sur les plates-bandes des voisins, surtout quand il y a un profit politique à le faire. Les départements ont par exemple multiplié les actions en matière économique (c'est principalement dans ce domaine que la tendance est manifeste) - création de pépinières d'entreprises, aides diverses - alors qu'il s'agit d'une compétence régionale, et ceci a entraîné des investissements inutiles. Dans certains cas des conseils généraux de droite se sont ligüés pour s'opposer à la stratégie d'aménagement du territoire d'une région de gauche (cas du Centre et de la Basse-Normandie). Mais l'impact financier de ces pratiques est limité car les budgets des conseils généraux sont à plus de 80% consacrés à des dépenses contraintes (aides sociales, entretien du réseau routier). Et il faut souligner, à la décharge des départements, que la clause de compétence générale des collectivités locales n'a jamais été abandonnée et qu'ils sont donc juridiquement fondés à agir dans tous les domaines concernant leur territoire, que l'Etat a donné le mauvais exemple, sollicitant les régions, les départements, les villes et les intercommunalités pour co-financer des investissements relevant de sa compétence - universités ou lignes à grande vitesse -, enfin que cette concurrence entre institutions se traduit par une émulation qui peut être profitable, obligeant chacun à être performant dans son domaine de compétences, s'il ne veut pas que celui-ci soit annexé par une autre institution. Une clarification des champs de compétences des uns et des autres est certainement nécessaire et ce sera certainement une des conclusions de la Commission Balladur, mais elle impliquera sans doute de revenir sur le principe juridique de la compétence générale des collectivités territoriales, dont on ne sait pas d'ailleurs très bien s'il est de nature législative ou constitutionnelle, auquel cas sa remise en cause sera plus difficile à obtenir.

Une question de démocratie

Plus préoccupante est la question de la lisibilité du dispositif politico-institutionnel. En réalité les citoyens n'y comprennent rien et sont incapables de répondre à la question : « qui fait quoi ? ». Cette situation est loin d'être satisfaisante car l'on vote pour un élu sans savoir réellement quel sera son pouvoir et ce que l'on peut attendre de lui et pour cette raison (et quelques autres) on vote d'ailleurs de

moins en moins, sauf quand il y a un enjeu particulier. La participation politique des citoyens implique la transparence des fonctions et des responsabilités et non un système si compliqué que beaucoup d'étudiants en droit ont des difficultés à le maîtriser. La complexité et l'opacité de l'organisation territoriale jouent contre la vitalité de la démocratie.

De ce point de vue le problème que pose le fonctionnement actuel de l'intercommunalité est bien plus grave que celui des rapports entre départements et régions. La loi Chevènement s'est traduite par un glissement du vrai pouvoir au niveau local, des communes vers de nouvelles structures, les communautés (urbaines, d'agglomération et de communes). Celles-ci sont dirigées par des élus issus du suffrage universel, puisque leur exécutif est élu par un conseil communautaire composé de délégués des communes membres de l'intercommunalité. Mais le système comporte trois défauts majeurs. D'abord les communes ne sont pas représentées en proportion de leur population. La commune centre est sous représentée pour éviter qu'elle ne contrôle totalement l'intercommunalité, lorsqu'elle est majoritaire en habitants. Ensuite les citoyens ne désignent pas eux-mêmes les élus en charge des responsabilités⁷ et souvent ils sont d'ailleurs incapables de donner le nom du président de l'intercommunalité qui régit leur vie quotidienne. Tout au plus peuvent-ils le deviner, puisque c'est souvent le maire de la commune principale qui occupe le fauteuil de président. Enfin les campagnes électorales continuent de se dérouler dans le cadre municipal, comme si rien n'avait changé, alors que c'est désormais à un autre niveau, le niveau intercommunal, que tout se joue et que (presque) tout se décide. Il y a donc un divorce croissant entre deux territoires politiques : celui de l'action et de la mise en œuvre des politiques publiques et celui du vote, du débat devant les citoyens et entre eux, de la désignation de qui décidera de l'impôt.

On peut donc se demander si le dossier prioritaire sur lequel la Commission Balladur devrait se pencher n'est pas celui de l'élection au suffrage universel direct des élus des intercommunalités.

Des régions trop petites ou pas assez puissantes ?

Reste une autre question, qui est une sorte de serpent de mer du débat sur l'organisation territoriale, celle de la taille et du nombre des régions. De manière récurrente des voix s'élèvent pour dénoncer la taille insuffisante des régions françaises comparées à certaines grosses régions européennes. Seule l'Île-de-France (11,5 millions d'habitants) pèse d'un poids démographique et économique comparable à la Rhénanie du Nord-Westphalie (18 millions), à la Bavière (12,4), au Bade-Wurtemberg (10,7) ou à la Lombardie (9,5). Mais Rhône-Alpes (6 millions) est comparable à la

⁷ C'est en réalité aussi le cas pour les maires, qui sont élus par le conseil municipal de leur commune et non par les citoyens directement, mais dans la quasi-totalité des cas les électeurs savent en votant pour une liste que le candidat placé en tête de la liste majoritaire sera maire.

Hesse, à la Catalogne, à l'Andalousie (6,7) ou à la Flandre (6,2), PACA (4,8) à Madrid (4,9), au Piémont (4,3) ou à la Vénétie (4,7). La France compte moins de régions de moins d'un million d'habitants que l'Italie ou l'Espagne⁸. Et la petite taille est loin d'être toujours un obstacle à la richesse et à la puissance comme le montrent les exemples de Hambourg (1,7 million d'habitants), de Brême (600 000), de Bruxelles (980 000) ou du Luxembourg (460 000). Prenant modèle sur le découpage proposé par l'ex-DATAR en 1964 en huit grandes zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT) ou sur le découpage du territoire métropolitain en sept grandes régions électorales pour les élections européennes depuis 2004⁹, des responsables politiques nationaux ou régionaux et des techniciens de l'aménagement du territoire ont proposé de faire émerger plusieurs grandes régions et certains Conseils régionaux ont fait des avances caractérisées à leurs voisins¹⁰. Mais ces tentatives ont toutes échoué.

En réalité le problème n'est pas tant le poids démographique et économique, que la puissance des moyens, l'importance des budgets d'intervention et la légitimité politique, les unes et les autres étant étroitement liées, car la légitimité naît souvent de la puissance, mais permet aussi de revendiquer et d'acquérir la puissance. Le budget d'investissement d'une région comme Rhône-Alpes (850.000 € en 2006), 2^{ème} région française par la population, pèse par exemple à peine plus de la moitié de celui des huit départements qui la composent.

Deux obstacles majeurs

A côté de la question du contenu de la réforme une autre question est tout aussi importante, c'est celle de sa faisabilité politique. L'éventuelle disparition des départements ou leur fusion (entre eux ou avec leur région), le regroupement des régions actuelles en quelques méga régions et la désignation par les citoyens eux-mêmes des présidents des intercommunalités se heurtent à deux obstacles majeurs.

D'abord la résistance des institutions elles-mêmes et des élus qui les habitent. En 2003 la tentative de Jean-Pierre Raffarin (ancien président de la région Poitou-Charentes) de modifier l'équilibre entre régions et départements au profit des premières, baptisée un peu pompeusement « Acte II de la décentralisation », s'est heurtée à une résistance extrêmement efficace des conseils généraux, par le biais de leur lobby, l'Assemblée des départements de France (ADF), et avec le soutien du Sénat où

⁸ Deux en métropole - le Limousin (700 000 habitants) et la Corse (280 000) - contre quatre en Espagne (sans Ceuta et Melilla, respectivement 70 000 et 65 000 habitants) et cinq en Italie.

⁹ Nord-Ouest, Ouest, Est, Massif central, Sud-Ouest, Sud-Est, Île-de-France, auquel s'ajoute une circonscription Outre-Mer.

¹⁰ Outre les deux Normandies, déjà citées, c'est le cas de l'Auvergne quand elle était présidée par Valéry Giscard d'Estaing, qui avait proposé une fusion au Limousin, et des Pays-de-la-Loire favorables à la constitution d'une grande région Ouest de 7 millions d'habitants avec la Bretagne [Loyer, 2005]. Le groupe RDSE du Sénat a proposé en 2002 d'aller vers 7 à 10 grandes « provinces » et l'ancien Premier ministre Raymond Barre s'était prononcé la même année en faveur de la constitution de macro régions « de taille européenne ».

siègent de nombreux présidents de Conseils généraux (beaucoup parmi les sénateurs étant d'ailleurs conseillers généraux). Les Assises des libertés locales, censées préparer cette réforme, ont tournées à l'avantage des départements et se sont finalement traduites par « beaucoup de bruit pour rien » [Van Cornewall, 2003]. Cette fois-ci aussi les départements sont montés au créneau, notamment à travers les interventions du président de l'ADF, Claudy Lebreton (président socialiste du Conseil général des Côtes-d'Armor), notamment lors du congrès qui vient de se tenir. Le refus des départements de disparaître est compréhensible. La suppression de cent départements signifierait celle d'autant de présidents de Conseils généraux, de plusieurs centaines de vice-présidents, celle de l'ADF, des coupes claires dans la fonction publique territoriale (c'est d'ailleurs sans doute l'un des objectifs de l'initiative de Nicolas Sarkozy, à la recherche d'économies de fonctionnement et d'une baisse de la fiscalité locale) et la disparition de toute une série d'organismes publics départementaux. La technocratie des départements et le corps des élus départementaux cherchent bien sûr à conserver ce qui constitue à la fois leur gagne-pain, la base de leur pouvoir, l'espace où ils déploient leurs qualités professionnelles, celui de leurs réseaux, un territoire auquel ils sont liés affectivement, etc. Il en va de même, mais à plus bas bruit, pour les Régions qui pourraient être fusionnées. S'y ajoutent les enjeux politiques partisans. La redéfinition de la carte territoriale aurait des effets sur le contrôle des institutions locales par les différentes forces politiques. La proposition d'Hervé Morin, ancien député Nouveau Centre de l'Eure et actuel ministre de la Défense, de réunir les deux Normandies, sans être formellement rejetée par les deux présidents de Conseils régionaux (Philippe Duron et Alain Le Vern, tous deux socialistes) est accueillie avec prudence, car personne ne sait à qui elle profiterait politiquement (en d'autres termes : qui, de la droite ou de la gauche serait majoritaire dans le futur Conseil régional d'une région Normandie réunifiée ?)¹¹. L'Alsace constitue en apparence une exception, puisque les deux conseils généraux ont proposé de former une collectivité unique avec la Région. Mais le président du Conseil régional, Adrien Zeller (UMP, comme ses collègues présidents du Bas et du Haut-Rhin) s'est déclaré hostile à la fois à cette perspective, qui risque de le priver du contrôle qu'il exerce sur sa collectivité, et à celle d'un grand département alsacien, co-existant avec une région maintenue, qui affaiblirait celle-ci.

Sans aller jusqu'à la fusion Alain Marleix, secrétaire d'Etat aux Collectivités territoriales, suggère que les conseillers généraux, élus dans le cadre des cantons et au scrutin uninominal, deviennent les nouveaux élus des conseils régionaux. Mais cette proposition, qualifiée de « cantonalisation des régions » par Adrien Zeller, comporte le risque d'un clientélisme accru et rendrait impossible l'application de la parité et de la représentation proportionnelle, qui implique un scrutin de liste.

¹¹ La victoire de la gauche en Basse-Normandie en 2004 a constitué une surprise et pourrait ne pas se renouveler aux prochaines élections régionales de 2010.

Le territoire, fonction identitaire

Le deuxième obstacle renvoie à la question de l'identité locale ou régionale. Les territoires ont en effet plusieurs fonctions. Ils sont le cadre de l'action publique, celui de la vie politique, des rivalités entre courants politiques et entre personnalités¹². Mais ils ont aussi une fonction d'identification collective. Même si les départements ont pu paraître totalement artificiels lors de leur création¹³, le choix volontaire de noms se rapportant à la géographie physique (fleuves, montagnes) pour marquer la rupture avec l'ordre ancien des provinces accentuant encore cette impression de table rase, ils se sont enracinés en deux siècles, au point de devenir avec l'Etat-Nation et la commune la référence territoriale la plus marquante des individus. Cela est vrai même pour des départements de création relativement récente, comme les nouveaux départements de la petite et de la grande couronne parisienne, qui datent des années 1960. La Seine-Saint-Denis en particulier bénéficie d'une forte identité, revendiquée par ses habitants, au point que les deux chiffres qui la désignent dans la nomenclature des départements lui servent de diminutifs familiers sous différentes variantes (le « neuf-trois », le « neuf-cube »). Ici la faible ancienneté est compensée par la force des caractéristiques urbaines, sociales et culturelles. L'épisode du mouvement « Jamais sans mon département » de protestation contre la disparition du numéro des départements sur les plaques d'immatriculation des automobiles, qui, vu du ministère de l'Intérieur, paraît totalement ridicule (car il y a de très bonnes raisons fonctionnelles de changer le système), traduit la force de cet attachement identitaire aux départements. La référence régionale apparaît beaucoup plus faible, à l'exception d'une poignée de régions dotées d'une histoire particulière et surtout d'une langue régionale, comme l'Alsace, la Bretagne, la Corse ou les régions d'outre-mer¹⁴. Mais elle est pourtant suffisamment installée pour empêcher la fusion de plusieurs régions entre elles (à part sans doute les deux Normandies). Et il y a fort à parier qu'un référendum organisé sur le regroupement de la Bretagne et des Pays de la Loire, de la Franche-Comté et de la Bourgogne, du Limousin et de l'Auvergne se traduirait par un résultat négatif. Sans parler d'une réintégration de la Corse dans une région Arc méditerranéen...

Le redécoupage de la carte régionale ne peut donc se concevoir avec quelque chance de succès, si l'on ne prend pas en compte, à côté des impératifs fonctionnels, la fonction identitaire du territoire régional. Une région ne sert pas seulement à agir, elle sert aussi à se penser collectivement.

¹² Ils jouent à ce titre un rôle important dans l'émergence de responsables politiques nationaux, souvent passés d'abord par la case « élu local » ou contraint d'y passer pour conquérir une légitimité personnelle, quitte à être parachutés.

¹³ En réalité une partie des départements épouse les limites d'anciennes provinces, comme l'Indre-et-Loire et la Touraine, parfois en regroupant plusieurs petites provinces (comme la Charente-Maritime avec l'Aunis et la Saintonge) ou en se partageant à deux le territoire exact d'une ancienne province (comme le Cher et l'Indre formés à partir du Berry). Le découpage un temps envisagé sur une base purement géométrique (« à l'américaine ») a finalement pris en compte très souvent les habitudes des populations au niveau infrarégional (baillages, aires d'attraction des marchés).

¹⁴ Peu importe au final que cette langue soit pratiquée ou pas. L'exemple de la Bretagne où le breton n'est parlé que par 1/10ème de la population (chiffre en baisse régulière et rapide) et seulement occasionnellement et ne l'a jamais été dans toute la moitié est, le pays gallo, montre bien que la fonction identitaire d'une langue est distincte de sa fonction de communication [Loyer, 2005].

La fin d'une organisation uniforme du territoire ?

Une des pistes les plus intéressantes ouvertes à l'occasion du débat actuel est sans doute l'idée qu'on peut imaginer des réponses différentes, en termes d'organisation territoriale, selon les régions et les « parties » du territoire français. L'idée est apparue à la suite du vote de la loi organique de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, qui prévoit un droit à « l'expérimentation ». Une première tentative a eu lieu, concernant la Corse, à l'initiative (déjà) de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur. Elle a échoué en juillet 2003 avec le rejet par référendum, par les électeurs corses, du projet de création d'une collectivité unique, se substituant à la Région¹⁵ et aux Conseils généraux existants. L'innovation avait été justifiée par l'insularité de la Corse et surtout par la nécessité de répondre, dans le cadre de la République, aux revendications du courant autonomiste et d'affaiblir les indépendantistes (bien que ceux-ci aient appelé à voter « oui »).

Cette fois il s'agit d'élargir à l'ensemble du pays le principe d'un traitement différencié et adapté aux spécificités des territoires. Pierre Méhaignerie, ancien président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, fait remarquer que certains départements urbains, comme Paris et les Bouches-du-Rhône, ont beaucoup moins d'utilité que les départements ruraux. On pourrait donc s'orienter vers une organisation territoriale « à la carte », avec la disparition des départements dans les grandes agglomération (l'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, l'aire urbaine marseillaise ou celle de Lyon - actuellement étalée sur cinq départements et deux régions, mais aussi Bordeaux, Toulouse, Nantes ou Strasbourg) au profit de puissantes communautés urbaines élargies - les reliquats ruraux des départements actuels étant réunis aux départements voisins ; dans certains cas la fusion de plusieurs régions ou d'une région et des départements correspondants, sur une base volontaire ; une clarification des compétences entre les départements, les régions et ces grandes communautés ; enfin une élection au suffrage universel direct des présidents des intercommunalités, renforçant la légitimité démocratique et la visibilité de ces structures et faisant glisser les anciennes communes vers une fonction de plus en plus assumée de lieu de la démocratie de proximité. Le paysage territorial y gagnerait sans doute en efficacité, sinon en simplicité. Il se peut aussi que tout cela n'aboutisse à rien et que le « big bang institutionnel » annoncé n'ait pas lieu, étouffé par la complexité du sujet, neutralisé par l'effet des contre-feux allumés par les uns et les autres. Ce ne serait pas la première fois et ce ne serait pas une bonne nouvelle.

¹⁵ Appelée « Collectivité territoriale de Corse » depuis 1991 et qui bénéficiait déjà de compétences élargies par rapport à une région standard. Dans le projet de 2003 les Conseils généraux devaient survivre sous la forme de deux « Conseils territoriaux » aux pouvoirs très fortement diminués.

ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

LOYER, Barbara, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Chapitre « Bretagne », Fayard, 2005.

SUBRA, Philippe, « L'aménagement, une question géopolitique ! », in *Géographie, guerres et conflits*, *Hérodote* n°130, 2008.

VAN CORNEWALL, Pierre, « Les Assises régionales des libertés locales (octobre 2002-février 2003) : beaucoup de bruit pour rien », in *Les pouvoirs locaux, l'eau, les territoires*, *Hérodote* n°110, 2003.

Les working papers de l'IFG sont des textes d'étude diffusés en format pdf sur le site de l'IFG (www.geopolitique.net), s'accompagnant d'une version papier. Ils ont l'aspect général d'un article de revue scientifique mais peuvent en différer par leur niveau d'aboutissement (comme le terme anglais « working » l'indique).

En effet, le working paper n'est pas forcément la version finale d'une étude mais plutôt l'étape intermédiaire d'une réflexion, ou encore un texte « expérimental ».

Sa diffusion, avec les coordonnées électroniques de l'auteur, permet aux lecteurs une interaction directe et rapide avec ce dernier, dans le but de faire progresser son texte et ses recherches.

Chaque working paper a été soumis au comité de lecture avant diffusion.

La Commission Balladur a été chargée par Nicolas Sarkozy de réfléchir à une réforme de l'organisation territoriale de la France. Il est fort probable qu'elle se heurtera à deux obstacles majeurs. D'abord la résistance des institutions elles-mêmes et des élus locaux. La suppression des départements signifierait celle d'autant de présidents de conseils généraux, de centaines de vice-présidents et de nombreux postes de fonctionnaires. La fusion des régions est aussi problématique pour la même raison. Mais c'est la fonction politique et identitaire des territoires locaux qui risque de constituer le problème principal. Car départements et communes jouent un rôle essentiel dans les rapports de forces entre partis politiques et dans la carrière des élus. Et même les nouveaux départements d'Île-de-France, créés il y a 40 ans, et les régions les plus artificielles ont acquis une valeur identitaire pour les populations. On peut se demander si l'urgence n'est pas plutôt dans l'élection directe des exécutifs des intercommunalités, devenues les vrais lieux du pouvoir au niveau local. La porte est ouverte en tout cas, pour la 1ère fois depuis la Révolution française, à une organisation différenciée du territoire, selon les régions. Ce qui constituera une rupture remarquable.

Philippe Subra est maître de conférences à l'IFG, où il dirige le master professionnel « Géopolitique locale : Aménagement, Gestion et Enjeux de territoires ». Il est membre du comité de rédaction de la revue *Hérodote*. Il étudie en particulier les rivalités de pouvoir entre acteurs au niveau local (État, régions, villes, intercommunalités, entreprises, associations) et les conflits autour des projets d'équipements ou d'infrastructures et plus généralement autour des politiques d'aménagement du territoire, en France et en Europe. Il a publié *Géopolitique de l'Aménagement du Territoire*, Colin, 2007, et est l'un des auteurs de *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 2005.

p.subra@wanadoo.fr