

L'impossible
réforme ?

RÉFORME TERRITORIALE



Gérard
ONESTA

Toute réforme territoriale est elle condamnée à être bricolée puis imposée, ou discréditée et repoussée ?

SOMMAIRE

CONTEXTE

Une réforme qui devrait s'inscrire dans un cadre plus large ■ Page 3

ÉTAT DES LIEUX

Une évolution qu'on ne peut plus différer ■ Page 3

COMPÉTENCES

Des compétences à redéployer, à élargir, à adapter, à expérimenter ■ Page 5

MOYENS

Des moyens garants de l'autonomie mais ancrés dans la solidarité ■ Page 6

ARCHITECTURE

Rationalisation du nombre et du rôle des communes ■ Page 7

Création de larges "Pays" basés sur la cohérence des bassins de vie ■ Page 8

Un bicamérisme régional gage d'unité, de proximité, de diversité ■ Page 9

CARTOGRAPHIE

"Faire région" ne se décrète pas ■ Page 13

Un cadre national pertinent pour impulser. Une vraie concertation locale pour préciser ■ Page 14

Quatre critères pour réaliser le tracé initial ■ Page 15

Essai de cartographie ■ Page 16

Cartographie commentée ■ Page 18

MÉCANISMES

Une carte électorale cohérente et simplifiée ■ Page 22

Un redéploiement territorial profond ■ Page 23

Un exécutif régional unifié, collégial et autonome ■ Page 23

Contourner l'obstacle constitutionnel pour une suppression immédiate des départements ■ Page 25

Un mode de scrutin simple, unique et efficient ■ Page 25

Pour le groupe Europe Écologie Les Verts

Gérard ONESTA

Vice Président du Conseil Régional de Midi Pyrénées

en charge de la réflexion sur l'avenir des régions, des affaires européennes, des relations internationales, et de l'aide au développement

Ancien Vice Président du Parlement Européen

Une réforme qui devrait s'inscrire dans un cadre plus large

Notre démocratie est malade, les récents scrutins l'ont dramatiquement montré. Une extrême-droite aux thèses certes stupides mais triomphante sur fond d'abstention massive n'est pourtant qu'un des multiples symptômes du désabusement citoyen face à l'incurie publique confrontée à la conjonction de toutes les crises : chômage, dérèglements climatiques, acculturation, montée des intégrismes, paupérisation, pollutions, tensions internationales, injustices sous toutes les formes.

La classe politique traditionnelle, empêtrée dans de sordides affaires qui paraissent sans fin, ne paraît pas avoir pris la mesure de l'urgence d'un nouveau modèle de société. Pour cela, il faudrait d'abord une refondation complète des méthodes d'analyse de notre époque, notamment au regard des impératifs du développement durable et de l'avènement du fait européen. Ensuite il faudrait un profond redéploiement des ressources sur la base d'une fiscalité nouvelle - allégeant celle du monde du travail pour mieux taxer la pollution, la spéculation et l'exploitation - couplée à une lutte sans merci contre les "paradis" fiscaux. Enfin - et peut-être surtout - il faudrait lancer la refonte de règles institutionnelles pensées dans l'après guerre mais qui ne correspondent plus en rien à la réalité sociétale complexe de notre XXI^e siècle.

Ainsi, en toute cohérence, une réforme territoriale digne de ce nom ne pourra donner toute sa mesure qu'au travers d'une remise à plat plus globale de nos institutions. Car comment bien penser les territoires, sans s'interroger aussi sur les mécanismes qui en décident le destin ? On tiendrait là l'occasion d'arrêter de se plaindre du caractère bonapartiste du régime présidentiel - qui obnubile les médias et déchire les partis plus qu'il ne construit l'intelligence collective - mais aussi de la faillite du Parlement - composé d'une Assemblée aussi pléthorique que molle et d'un Sénat peu représentatif mais debout sur le frein des conservatismes - le tout sur trame d'un jacobinisme aussi rance que vivace. Pour réussir la Réforme territoriale pertinente, il conviendrait donc d'inclure ce chantier dans celui d'une nouvelle République. Autant dire qu'au vu du niveau du débat politique dominant, on en est loin...

Les constitutionnalistes doivent toutefois se faire extrêmement modestes, car il serait faux de croire que les citoyens confrontés aux soucis du quotidien ont une appétence spontanée pour le sujet des réformes institutionnelles. On peut certes le regretter quand on sait à quel point la règle du jeu surdétermine le jeu, mais c'est ainsi. Pour entraîner l'adhésion du plus grand nombre, il faut donc faire preuve de beaucoup de pédagogie en partant d'exemples concrets, et expliquant avant tout en quoi la réforme va contribuer à résoudre des problèmes.

CONTEXTE

à retenir :

Une réforme territoriale aboutie ne fera sens que dans le cadre d'une réforme plus globale. En ce sens, il faut :

- Un vrai changement de méthode d'analyse sur l'état de notre société.
- Un redéploiement des ressources au travers d'une profonde réforme fiscale.
- Une refonte institutionnelle bien plus large.
- Un effort de pédagogie en direction des populations.

ÉTAT DES LIEUX

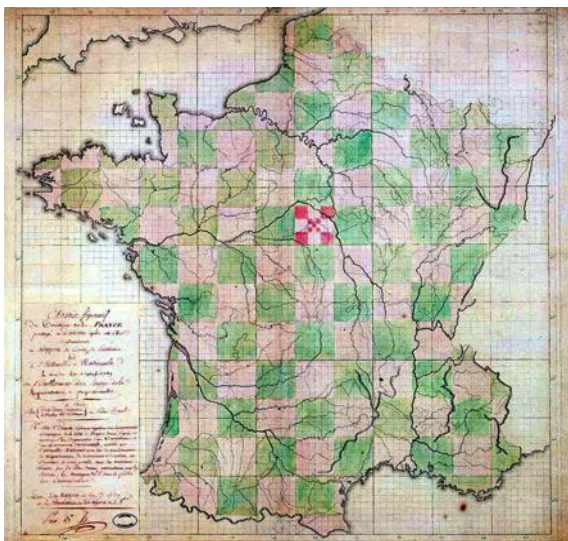
Une évolution qu'on ne peut plus différer

Le besoin de remettre à plat le tout aussi célèbre qu'indigeste "millefeuille territorial" français n'est plus à démontrer. Complexe jusqu'à être incompris par ses propres administrés, autobloquant dès qu'il s'agit de réunir les bonnes volontés autour d'un projet, obèse dans son délire normatif et administratif, voilà un édifice cent fois dénoncé, mais cent fois maintenu. Trop d'énergies à mobiliser ? Trop de paramètres à régler ? Trop de potentats à contrarier ? Un ancien Ministre chargé du dossier n'avait-il pas avoué un jour : "36 600 communes ? 10 000 de trop ! 26 régions ? 10 de trop ! 100 départements ? 100 de trop !" sans pour autant changer quoi que ce soit à l'édifice territorial hexagonal auquel se cramponnent pas moins d'un demi million d'élus...

Depuis deux siècles, notre pays a empilé, voire imbriqué, des entités territoriales si nombreuses - et autant d'organes décisionnels - que seuls les politiciens ou les juristes comprennent encore les règles d'un jeu devenu abscons. Cette étrange stratification spatiale a des conséquences aussi néfastes que multiples : confusion des circuits de décision, dispersion des moyens humains et financiers, nombre d'assemblées pléthorique, inefficacité fiscale, gabegie budgétaire... et, au final, déconnexion des citoyens eux-mêmes de la chose publique.

On reste songeur en constatant que la plupart de nos voisins européens ont su faire leur "mue territoriale" tandis que, par exemple, seule la France garde une carte municipale forte - ou plutôt affaiblie - de dizaines de milliers de communes (qui ne sont en fait que les restes, accommodés à la sauce laïque, des paroisses de l'Ancien Régime) dont plus de la moitié ne comptent même pas 500 habitants. L'immense majorité des communes françaises ne sont ainsi que des confettis déserts face à leurs homologues allemandes, italiennes, anglaises, espagnoles ou belges. Et si la France compte à elle seule presque autant de municipalités que le reste de l'Union Européenne réunie, c'est au prix d'un immobilisme sidérant qui fait que notre pays réussit même à maintenir plusieurs communes ayant... zéro habitant (!).

S'il est vrai que la plupart des États comptent un échelon territorial intermédiaire et assez large de niveau infrarégional, ce dernier n'est alors qu'une division administrative sans réel pouvoir. Seule la France a fait de cet échelon - le département - un organe qui jouit d'une quasi suzeraineté sur d'impuissantes micro-municipalités, tout en bloquant avec constance l'émergence du fait régional. La Région, espace demeurant de proximité mais bien plus vaste, est pourtant unanimement reconnue partout en Europe comme infiniment plus cohérente pour lancer des politiques structurantes.



Fossilisé dans sa structure depuis plus de deux siècles, autour d'une assemblée où les potentats locaux revendiquent pour leur secteur d'élection plus qu'ils ne cherchent à faire projet commun, le Département joue toujours parfaitement son rôle initial. Car il est la création arbitraire d'un temps où il fallait "casser les provinces" et assurer la main mise de l'État jacobino-parisien au travers d'un quadrillage serré. En 1789, l'Assemblée Nationale ne fut-elle d'ailleurs pas officiellement saisie du surprenant projet (du très sérieux Comité Siéyès-Thouret) purement géométrique de 81 départements carrés, divisés chacun en 9 "communes" carrées elles-mêmes divisées en 9 "cantons" tout aussi carrés ? De ce projet orthogonal fou mais, ô combien révélateur des intentions d'alors, on retint quand même la notion de canton, nouvelle strate qui vint "enrichir" le millefeuille naissant.

Le registre de la division supra-municipale, mais infra-départementale, n'a cessé ensuite de se boursouffler avec l'invention de communautés de communes, d'agglomérations ou urbaines, de syndicats intercommunaux, de parcs, de pays et très récemment de métropoles, sans compter les divisions administratives telles que celle des arrondissements ou des divers schémas d'aménagement. Pour autant, ces entités intercommunales qui ont pris un rôle clef dans la vie locale sont contrôlées par des cénacles qui ne sont toujours pas le fruit du suffrage direct. Bref, la machine à fabriquer de la confusion et du gâchis a tourné à plein régime, sans se poser les questions d'efficacité et de démocratie.

Quand, après la première guerre mondiale, on se pencha sur la taille trop réduite des départements (le cheval vapeur ayant remplacé le cheval comme unité de mesure de la distance qu'on pouvait faire en une journée) on voulut (re)donner corps aux régions françaises, mais uniquement pour mieux les administrer depuis Paris. On ne fit alors qu'agglomérer - de façon technocratique et variable en fonction des thématiques - et sans souci de grande finesse, des entités existantes elles-mêmes parfois contestables dans leur géographie. La plupart de ces fantasmes de cabinet ministériel sont dans les poubelles de l'Histoire : qui se souvient des 21 "régions Clémentel" (dont 3 en Algérie) et des 19 "régions touristiques" de 1919, ou encore des 13 "Igamies" (circonscriptions économiques) de 1948. C'est en 1960 que quelques nouveaux coups de ciseaux ministériels créèrent les régions actuelles - dont

ÉTAT DES LIEUX à retenir :

La mécanique institutionnelle territoriale a été rendue complexe et néfaste jusqu'à l'absurde.

- La carte communale est trop fragmentée.
- Les types d'intercommunalités sont bien trop nombreux et sans visibilité démocratique.
- Les départements bloquent l'indispensable émergence du fait régional.

certaines sont des abstractions pures au regard de l'Histoire - sans pour autant, bien sûr, les doter de pouvoirs. Pour cela il fallut attendre 1982, mais sans qu'on chercha à simplifier par ailleurs le millefeuille où le département dispute toujours la place de locomotive, alors qu'il n'est plus qu'un pesant wagon.

C'est ce découpage général devenu absurde que l'on se doit de remettre en cause. Il faut le faire avec méthode, cohérence et profondeur, car un énième replâtrage - ou, pire encore, des adaptations de doctrine à géométrie variable au hasard de rapports de force locaux - ne feraient qu'aggraver les choses. Mais avant de se jeter sans réfléchir dans le débat cartographique qui anime la galerie, il convient de se rappeler que ce qui fait d'abord la force d'un territoire ce n'est absolument pas son étendue, mais ce sont sa cohérence sociétale, ses compétences et les moyens qu'il a pour les exercer.

COMPÉTENCES

Des compétences à redéployer, à élargir, à adapter, à expérimenter

La notion de jacobinisme moderne est une invention française. D'ailleurs, dans bien d'autres langues, pour parler de cette notion de centralisme d'État, on utilise directement ce mot français, sans traduction. Force est de reconnaître que si le vocable date de la Révolution, ce tropisme mono-polaire autour de la capitale était déjà d'application sous la monarchie dès lors que le Roi a su mater les grands féodaux. Avant, tout se décidait à la Cour, et par la suite tout se décida, dans d'autres cours, mais toujours à Paris. Pour fonder sa puissance, l'État français unifia tout (juridictions, langues, fiscalité, enseignement, enrôlement militaire...) et délégua peu, sauf pour agir en son nom quand, par exemple, les fermiers généraux levaient l'impôt.

Il a fallu attendre le début des années 1980 pour voir les premières avancées significatives sur ce sujet, avec le recul du pouvoir préfectoral - c'est-à-dire du bras armé de l'État dans les territoires - et une amorce de décentralisation notamment par le transfert de l'exécutif départemental du Préfet au Président du Conseil Général. Mais au cours des dernières décennies, les Régions, devenues pourtant collectivités territoriales de plein exercice n'obtinrent finalement que peu de compétences (les lycées, les trains régionaux, la formation...), l'essentiel de leur action de coordination se faisant au travers de schémas n'ayant guère de caractère contraignant.

On annonce cependant aujourd'hui une nouvelle vague de pouvoirs dévolus aux régions, couplés avec la disparition annoncée des départements (pour 2020 ?), du moins des assemblées élues de ces derniers. Il s'agirait là d'une avancée majeure, notamment parce que les conseils régionaux auraient enfin la compétence clef du développement économique et que leurs schémas, limités en nombre et rationalisés, deviendraient prescriptifs. Les blocages possibles entre Métropoles et Régions semblent avoir été arbitrés, ce qui est une bonne chose, en faveur des Régions. D'une manière générale, la Région hériterait de toutes les politiques structurantes encore dévolues au Département (transport, scolarité, environnement...).

La simplification de la carte intercommunale qui regrouperait toutes les actuelles formes d'intercommunalités en une seule, les "bassins de vie", territoires larges, mixant l'urbain et le rural autour d'une "cité d'équilibre", serait aussi une innovation extrêmement positive. Ces "Pays" (retenons ce nom ancien pour dénommer ces "intercos" nouvelle formule) ne trouveront toutefois leur légitimité que s'ils sont pilotés par une assemblée pleinement démocratique directement élue par les citoyens sur la base d'un programme politique global pour tout le territoire du Pays (et non pas par un "conclave de Maires" où

COMPÉTENCES

à retenir :

On doit engager un grand redéploiement de compétences :

- Il faut supprimer le département et répartir ses compétences entre la Région et les bassins de vie (appelés ci-après "Pays"):
- La Région doit voir son domaine de compétences accru notamment au travers de schémas structurants prescriptifs.
- Les "Pays" (nouvelles entités venant en remplacement de toutes les anciennes formes d'intercommunalités) doivent être chargés des politiques de proximité (social, équipements de la vie quotidienne...).
- L'administration d'État doit désormais s'articuler sur la base des Régions et Pays, et non plus au niveau départemental.
- Les Régions doivent obtenir un droit d'adaptation des lois nationales (encadré dans leur strict domaine de compétence).
- Les Régions doivent conserver un droit d'expérimentation au travers du maintien de la clause de compétence générale.

chacun se bat pour son seul intérêt et personne ne parle pour la cohérence de l'ensemble). C'est à ces "Pays" que devront être confiées les politiques "de proximité" (social, infrastructures du quotidien...) lors de la disparition des départements et de l'évolution du rôle des communs (voir plus loin).

Si notre nouveau maillage territorial s'articule autour d'un nouveau bi-pôle "Région/Pays" il faut que l'Administration d'État calque son organisation future selon la même logique. Hélas, des annonces gouvernementales laissent entendre que la fin des organes départementaux élus ne vaudrait pas disparition des départements eux-mêmes qui survivraient sous forme de canevas administratif français. Ce découpage technique, issu d'une logique pourtant plus de deux fois centenaire, perdurerait ainsi face à l'émergence des Régions et à celle des bassins de vie. L'Administration s'articulerait alors non pas sur le nouveau maillage territorial, mais sur la base d'un vestige trop petit et/ou trop grand. C'est totalement absurde.

Par ailleurs, les avancées évoquées en terme de droit d'adaptation régional de la législation nationale ne vont guère loin. Si les Régions se voient clairement dotées d'un pouvoir réglementaire - bien évidemment dans le strict domaine de leurs compétences - elle ne peuvent, par contre, présenter à l'État que des "propositions" tendant à modifier des lois ou règlements les concernant. Tout reste toujours dans les mains de l'État. On est donc loin de la souplesse d'un droit différencié applicable en fonction des besoins réels locaux. La République qui a montré qu'elle savait vivre depuis un siècle avec les particularités du droit local en Alsace-Moselle, pourrait faire preuve de plus de flexibilité en privilégiant la richesse plurielle de ses territoires plutôt que d'en avoir peur. Certes, il y aurait lieu de se prémunir contre de possibles dérives locales en précisant dans chaque loi concernant les régions, leurs marges d'adaptation. Mais une République mature devrait plutôt partir du postulat de la confiance - "c'est oui, sauf si" - plutôt que de la défiance - "c'est non, à moins que". La diversité est une richesse et non une tare : la France de demain doit être celle du "fédéralisme différencié".

La disparition de la clause de compétence générale ne peut que plonger l'observateur dans un abîme de perplexité, vue qu'elle a été créée, puis supprimée, puis réintégrée avant d'être à nouveau retirée. Ce "tango législatif" illustre en fait le malaise jacobin d'un État qui, en période de disette budgétaire, apprécie que les collectivités prennent son relais dans tel ou tel domaine, mais a toujours peur qu'elles démontrent alors leur capacité à faire parfois mieux que lui. Officiellement, la clause de compétence générale disparaît pour éviter les "doublons" d'action entre Département et Région, chacune de ces collectivités recevant en échange une liste précise et séparée de politiques sectorielles à mener. Cet argument vole cependant en éclats dès lors qu'on annonce la disparition des départements. Plus de département, plus de confusion de compétences possible ! La seule collectivité que l'on veut priver du droit d'initiative est donc celle qui est amenée à perdurer : la Région. Une fois de plus, l'État donne d'une main et reprend de l'autre. Car il s'agit d'un recul au regard du droit existant ! Si l'on entend permettre aux régions françaises d'atteindre "l'âge adulte" pour exister sur un pied d'égalité avec leurs homologues européennes, il faut leur laisser cette capacité de lancer - comme jusqu'ici - des initiatives dans tel ou tel domaine qu'elles jugeraient utiles pour le bien-être de leurs habitants. Même si la Loi doit, là aussi, fixer un cadre pour interdire tout abus portant atteinte aux droits fondamentaux ou aux fonctions régaliennes, il faut donc que les Régions conservent, au travers de la clause de compétence générale, un indispensable droit à l'expérimentation.

MOYENS

Des moyens garants de l'autonomie mais ancrés dans la solidarité

Il est bien d'avoir le droit de faire, encore faut-il en avoir les moyens. Or c'est une des grandes carences du texte de loi à l'étude : rien n'est écrit quant aux moyens dont il faut doter les Régions que l'on prétend pourtant ériger en acteur politique majeur sur la scène européenne ou mondiale. Rien sur les moyens octroyés "par le haut" (dotation pérenne d'État), pas plus - et surtout - que sur les moyens que l'on peut prélever "par le bas" (l'impôt local). Or un territoire sans ressources propres n'a aucune possibilité réelle d'agir, voire aucune légitimité démocratique. La capacité donnée à une assemblée de définir librement ses moyens budgétaires (taxes, impôts, contributions...) est en effet un des marqueurs essentiels de son caractère démocratique. Bref rappel historique : *"Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée" (article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen - 26 août 1789).*

C'est malheureusement une des grandes constantes des mouvements de décentralisation : l'État délègue des compétences mais pas les moyens de les assumer. Ce n'est qu'une façon déloyale et irresponsable (car au final, c'est bien le citoyen qui est lésé) de faire des économies en renvoyant les problèmes de disette budgétaire sur des maillons plus faibles.

Le "Big Bang territorial", sans réels moyens budgétaires autonomes, ne sera qu'un piètre pétard. Quelques chiffres en guise d'illustration : un Land Autrichien a une "capacité de dépense" annuelle de près de 5000 € par habitant, un Land allemand de plus de 3500 €, une région française... moins de 400 €. On prétend tailler des régions à taille européenne ? Chiche ! Mais pour cela, augmenter leur superficie ne suffira guère...

Les Régions doivent dès lors retrouver - car on oublie souvent que c'est un droit qui leur a été retiré - des marges de décision au travers d'une fiscalité dynamique. Pour être socialement acceptable cette fiscalité devra être "substitutive" c'est-à-dire qu'elle viendrait bien sûr en remplacement de la fiscalité nationale aujourd'hui redistribuée aux territoires au bon vouloir de Paris. Cette fiscalité devrait être basée sur une assiette large mais avec un taux faible. Pour jouer son rôle social redistributif, elle devra frapper ce que l'on veut réduire (les pollutions, les spéculations et les exploitations honteuses d'êtres humains) et venir favoriser ce que l'on veut promouvoir (le marché de l'emploi, les services publics, les pratiques sociales et environnementales vertueuses).

Il faudra enfin, bien évidemment, qu'une part des moyens régionaux soit dévolue à une réelle solidarité interrégionale - afin de venir en aide aux territoires en difficulté - sous forme d'une péréquation fiscale à définir, en concertation, au niveau national.

MOYENS

à retenir :

Sans moyens budgétaires autonomes, les Régions françaises resteraient des naines politiques, et la risée de l'Europe.

- Les Régions doivent retrouver leur droit à une fiscalité propre.
- Le budget régional se doit d'être établi sur des bases fiscales autonomes et dynamiques.
- La fiscalité régionale doit être redistributive en taxant les activités nuisibles tout en allégeant les bonnes pratiques.
- La fiscalité doit également être "solidaire" au travers d'une péréquation interrégionale.

ARCHITECTURE

Rationalisation du nombre et du rôle des communes

Par son fractionnement au-delà de toute raison, la carte des municipalités de France a réduit nombre d'édiles municipaux au rôle parfois dégradant de simple quémandeur de la manne cantonale, régionale ou nationale. En effet, la plupart des communes françaises n'ont plus la taille critique ni démographique, ni budgétaire, pour espérer avoir une réelle marge d'autonomie.

FRANCE MÉTROPOLITAINE
Répartition des communes par nombre d'habitants selon la tranche de taille

Tranche de taille des communes	Nombre de communes	en %
Moins de 200 habitants	9 449	25,8 %
200 à 499 habitants	10 556	28,9 %
500 à 999 habitants	7 016	19,2 %
1 000 à 1 999 habitants	4 545	12,4 %
2 000 à 4 999 habitants	3 051	8,3 %
5 000 à 9 999 habitants	1 062	2,9 %
10 000 habitants ou plus	892	2,4 %
Total France	36 571	100 %

Source : Insee
Recensement de la population 2010
Limites territoriales au 1er janvier 2012



Pour réaliser à quel point cette France émiéttée est dépassée, il suffit de comparer la moyenne démographique municipale française : 1600 habitants, à la moyenne européenne : 22 000 habitants. Regrouper des communes dans un souci de meilleur équilibre démographique apparaît donc aujourd'hui comme une évidence. Cela passe par la fusion - après une phase de vraie concertation - de certaines communes rurales sous-peuplées, mais aussi par l'inclusion dans les "villes centre" - au titre de nouveaux quartiers - des communes périurbaines qui ont déjà été absorbées dans les faits par l'étalement des grandes cités.

Pour autant, par son "hyper proximité" et les relations humaines que cela engendre, la commune s'impose toujours en tant que cellule de base de la démocratie. Mais la municipalité doit voir son action recentrée sur deux fonctions : être un "guichet du quotidien" (accueil, conseil, apport de services de proximité...) et être "l'animatrice de la citoyenneté" (concertation, impulsion, information...). Cela signifie par contre que les communes n'auraient plus à concevoir et gérer les infrastructures, compétence dévolue à l'échelon intercommunal, c'est-à-dire aux "Pays".

Il n'est cependant pas ici question de remettre en cause l'immense travail des centaines de milliers d'élus municipaux quasi bénévoles qui par leur dévouement se substitue souvent aux carences des pouvoirs publics sur leur territoire. Mais s'il faut rendre hommage à celles et ceux qui, en faisant ainsi face aux mille problèmes du quotidien font honneur à la République, on doit aussi arrêter de faire semblant de croire que c'est dans des communes regroupant à peine plus d'une centaine de foyers fiscaux qu'on a encore la capacité de lancer le moindre investissement structurant. Pour autant, même après une réduction raisonnable du nombre de municipalités, on doit envisager de maintenir dans un rôle de "conseillers civiques" (qui seraient désignés, mais sans pouvoir de vote, avec un Conseil Municipal, lui, restreint) l'essentiel des milliers d'élus actuels des petites communes, afin de préserver leur fonction sociale souvent indispensable dans des territoires désertifiés.

ARCHITECTURE (Communes)

à retenir :

Face à un de ces maux français qu'est le morcellement communal, un regroupement s'impose tout en conservant les communes comme "cellule de base" de notre République territoriale.

- Il faut intégrer dans les agglomérations urbaines les petites communes périphériques déjà absorbées de fait par l'urbanisme et le tissu socio-économique de la ville centre.
- Il faut fusionner les petites communes rurales sous-peuplées qui n'ont plus la masse critique démographique et budgétaire pour assumer un fonctionnement municipal digne de ce nom.
- Les compétences des communes doivent être recentrées sur l'accueil autour des problèmes du quotidien et sur l'animation citoyenne, tandis que les équipements structurants doivent être confiés aux "Pays".
- On peut maintenir, pour leur fonction sociale mais avec simple statut de "conseillers civiques", la densité des élus ruraux.

Création de larges "Pays" basés sur la cohérence des bassins de vie

On l'a vu, l'actuel niveau supra-communal français est une jungle inextricable qu'il faut d'urgence remettre à plat. Les actuels cantons regroupent les communes rurales au gré de découpages électoraux dont on cherche parfois la logique. Pire, les cantons urbains morcellent les villes de façon contreproductive et tellement politicienne et artificielle que les électeurs eux-mêmes ne s'y retrouvent plus.

Les communautés de communes, ou d'agglomération ou encore urbaines - auxquelles s'ajoutent désormais les "Métropoles" - créent une grille de frontières supplémentaires qui vient se superposer de façon dissonante et erratique. Même chose pour les actuels "pays", territoires de projets issus de la loi de 1999 auxquels devraient (pour partie ?) succéder les récents PETR (Pôle d'Équilibre Territorial et Rural) qui ajoutent une trame plus large donc une complexité supplémentaire. Et il ne faut pas oublier les milliers de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, ni les divisions administratives (les arrondissements par exemple) ou d'aménagement (tels les SCoT : les Schémas de Cohérence Territoriale) qui suivent d'autres "logiques"...

Nous devons d'urgence combiner tous ces niveaux d'intercommunalité en les résumant à un seul, élargi et pleinement cohérent, ayant des compétences unifiées, et pour lequel on conserverait la dénomination de "Pays". Mais pour que ces Pays soient une réussite, il faut que huit conditions soient réunies :

- 1 - Ces nouveaux territoires doivent impérativement mixer le plus étroitement possible le rural et l'urbain afin de rompre enfin avec la fracture spatiale redoutable qui confère tous les atouts aux villes et laisse en déshérence les campagnes (notamment au niveau des services publics). Ce retissage du lien urbain/rural permettrait en outre de mieux intégrer les circuits courts d'une agriculture de proximité.
- 2 - Pour ne pas retomber dans l'étroit et complexe canevas cantonal, ces Pays doivent être d'assez grande superficie, couvrant toute la "zone d'attraction" (en termes d'infrastructures d'aménagement) autour de leur "ville d'équilibre" (leur principal centre urbain). Ils seront donc en nombre limité (entre 5 et 10 par actuels départements ?) en réunifiant, en tant que de besoin, les bassins de vie aujourd'hui absurde-ment éclatés entre plusieurs départements ou régions.
- 3 - Pour autant, il serait contreproductif d'avoir une barre uniforme (il est question de 20 000 habitants minimum) pour créer ces bassins de vie. En effet dans certaines zones, notamment de montagne, si un territoire vaste mais moins peuplé fait sens, il peut, par exception, devenir un Pays sans avoir besoin d'être artificiellement rattaché à un territoire voisin avec lequel aucun lien réel n'existe. Seule la "vraie vie" doit être prise en compte.

- 4 - Ces Pays, dont l'importance va devenir cruciale, doivent se voir pleinement légitimés sur le plan démocratique en étant dotés d'une assemblée élue au suffrage universel (sur liste couvrant l'ensemble de leur territoire afin d'assurer un débat global lors des choix politiques), et non pas composée - au second degré - par la simple addition de délégués municipaux obnubilés par leurs seuls problèmes.
- 5 - Ces Pays doivent recevoir pour compétences toutes les politiques de proximité, notamment le social et la création des équipements de la vie quotidienne, qui seront retirées à feu les départements, mais aussi à des municipalités devenues trop petites.
- 6 - Ces Pays doivent devenir - au côté de l'Assemblée représentant les citoyens de la Région - la seconde source de légitimité des régions nouvelles, en se portant garants de l'indispensable diversité des territoires au travers d'une seconde chambre régionale, élue au suffrage universel direct (voir plus loin le chapitre "Architecture").
- 7 - Les Métropoles nouvellement créées doivent être considérées comme des "pays" comme les autres, à la différence notable près qu'elles sont dotées de compétences accrues ou spécifiques parce qu'elles accueillent sur leur territoire des activités ou infrastructures spéciales (grands équipements de transport, culturel ou sportif, universités, pôles économiques ou de recherche, etc.). Si l'on ne veut pas accentuer l'actuelle grave césure territoriale, où les métropoles vampirisent leur "arrière pays" désert, il faut faire entrer, à leur juste mesure, ces Métropoles dans l'épure intercommunale générale.
- 8 - Ces Pays doivent devenir les "briques" de base de la nouvelle cartographie régionale. Car quand on regarde la réalité des faits, c'est l'union de Pays qui "fait Région". Ainsi, par endroit, ce n'est pas simplement un ancien département que l'on devra faire "basculer" d'une région vers l'autre, mais, de façon beaucoup plus précise et censée, uniquement certains Pays. Ce n'est qu'avec une résolution aussi fine que la nouvelle photographie territoriale livrera un visage de la France fidèle à la réalité de la vie de ses habitants.



ARCHITECTURE (Intercommunalités)

à retenir :

Les innombrables organes intercommunaux actuels doivent être regroupés en un seul aux compétences et à la légitimité renforcées : les Pays.

- Ces Pays s'étendront sur des espaces bien plus vastes que les intercommunalités qu'ils remplaceront. Organisés autour d'une cité d'équilibre, ils mixeront donc urbain et rural.
- La légitimité de cette nouvelle et puissante structure doit être issue du suffrage universel direct (pour la cohérence du débat politique les listes couvriront la globalité du territoire du Pays).
- Les Pays doivent être chargés des politiques de proximité (social, équipements du quotidien...).
- Des représentants des Pays, élus au suffrage direct, doivent incarner la diversité de la Région en constituant une deuxième assemblée au niveau régional.
- Les Métropoles doivent s'insérer dans le cadre général en tant que simples bassins de vie "à compétences renforcées" sur la base des activités spécifiques présentes sur leur territoire.
- Les Pays doivent servir d'éléments de base de toute la nouvelle cartographie des régions.

Un bicamérisme régional gage d'unité, de proximité, de diversité

L'espace régional a été jusqu'ici marqué par une compétition stérile entre Départements et Région. Actuellement, dans ce seul espace, on peut compter jusqu'à 9 assemblées (1 conseil régional + 8 conseils généraux), et autant d'organes exécutifs et de budgets réduits car dissociés. Cette confusion spatiale, politique et financière est absurde : elle génère la concurrence de compétences, les blocages administratifs, la limitation de capacité d'initiative notamment à cause de la fragmentation budgétaire et de l'absence de coordination fiscale.

Mais on ne peut pour autant se contenter de supprimer le territoire de proximité (le Département) au profit de l'espace global (la Région), ni a fortiori l'inverse. Pour réussir la réforme territoriale nous avons un immense obstacle, tant politique que "psychologique", à franchir : Comment en effet créer des régions fortes et pertinentes - souvent devenue plus vastes - tout en respectant la DIVERSITÉ des territoires qui les composent - notamment en assurant aux plus FAIBLES d'entre eux, essentiellement ruraux et peu peuplés - leur REPRÉSENTATIVITÉ ? Sans cela ces derniers seront les grands oubliés face à l'émergence des Métropoles, dès lors que les assemblées départementales - qui ont été jusqu'ici leur référent naturel - auront été abolies. Ne pas répondre à cette importante question de l'incarnation de la PROXIMITÉ, question infiniment anxiogène pour nombre de nos territoires - et leurs élus - est de nature à bloquer toute réforme pourtant voulue par nos concitoyens.

Pour résoudre cette équation clef, il faut admettre que toute société humaine, pour exister, réagit comme chaque être qui la compose, en étant en permanence en tension entre deux forces : celle qui incite à s'associer à ses semblables, et celle qui pousse à se différencier de ces derniers. Il n'y a donc pas de solution viable sans intégrer pleinement cette double contrainte :

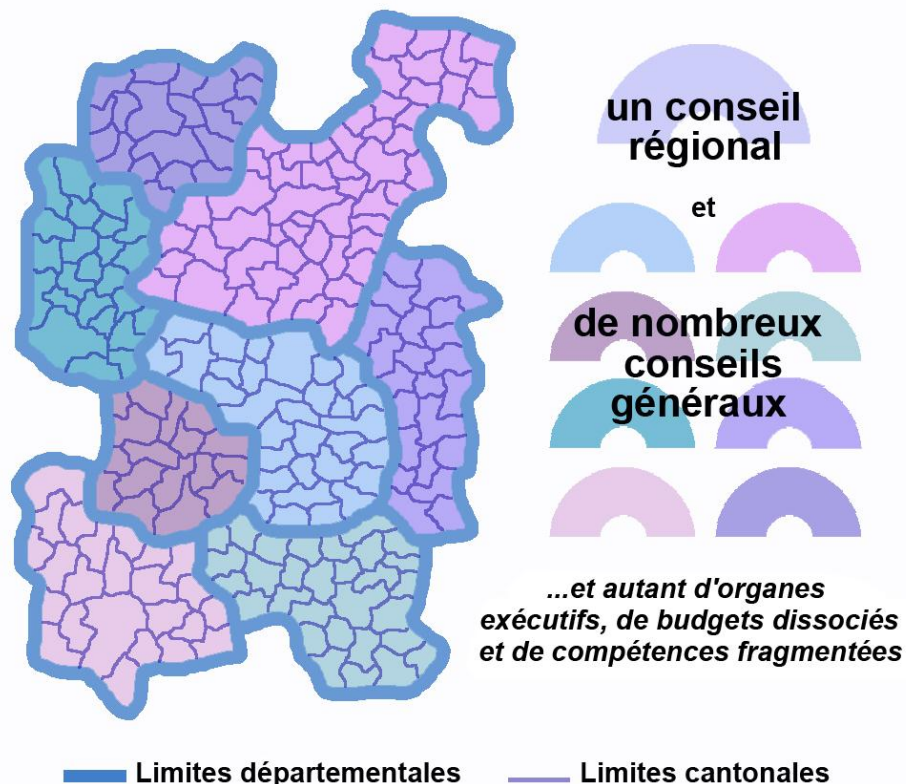
- 1 - Créer des synergies dans le cadre d'un espace large et renforcé où s'expriment entièrement la force de la solidarité citoyenne et la nécessaire coordination des politiques, ET, dans le même temps,
- 2 - Créer une alliance d'espaces plus réduits au sein desquels peuvent mieux s'incarner la richesse de la diversité ainsi que le désir de pilotage de proximité.

Pour décliner en termes institutionnels ce principe de base - bien connu des fédéralistes depuis des siècles - il suffit de passer de l'actuel système multi caméral (avec sa simple juxtaposition des nombreuses assemblées départementales et régionale) à un système bicaméral où l'on a une collaboration pleine et entière de deux assemblées égales, fortes et cohérentes. Ce mécanisme - qui est l'essence du fonctionnement de bien des pays européens et de l'Union européenne elle-même - donne à chacune de ces assemblées une fonction bien précise :

- 1 - La première assemblée représente les citoyens dans leur ensemble et leurs aspirations communes, au-delà de leurs différences. Elle est donc élue dans le cadre d'une circonscription unique et non fragmentée qui recouvre l'ensemble du territoire régional. On pourrait nommer cette assemblée qui incarne la "force de l'union" : Conseil Régional Citoyen (CRC).
- 2 - La seconde assemblée représente les territoires, en mettant en avant les besoins spécifiques de chacun d'eux. Chacun de ces territoires définit la circonscription unique et non fragmentée où sont désignés ses représentants. On pourrait nommer cette assemblée qui incarne la "richesse de la diversité" : Conseil Régional Territorial (CRT).

Cette hypothèse bicamérale - qui après la fusion annoncée des régions - ferait fondre au niveau du nouveau territoire régional l'actuel grand nombre d'assemblées délibérantes pour le ramener à deux, serait une énorme simplification. Mais son plus grand avantage serait sans doute de répondre aux justes inquiétudes des "départementalistes" en fondant les régions nouvelles sur une DOUBLE LÉGITIMITÉ équilibrée, forte de l'union mais riche de diversité, à la fois citoyenne ET territoriale.

Le niveau régional aujourd'hui
CONCURRENCE ET CONFUSION



Enfin conscient de la nécessité de représenter le "local" dans une région devenue "trop globale", tout le monde s'engage désormais plus ou moins sur cette voie de réflexion. Mais cette idée centrale risque fort d'être dévoyée. En effet :

- 1 - Certains veulent que ce soient les élus des actuelles "sections départementales" des assemblées régionales qui jouent ce rôle. **NON**, car ce serait ni plus ni moins que la re-crédation du "conseiller territorial" que le législateur a sagement supprimé à cause de la perversion évidente de ce système : chacun aurait tât fait de ne plus que se consacrer qu'à "son" petit territoire départemental oubliant de penser la cohérence du projet régional.
- 2 - Certains veulent garder autant de "chambres territoriales" que de départements. **NON** car il faut impérativement que cette assemblée soit UNIQUE et réunie au niveau régional vu que c'est bien évidemment à ce niveau régional - et à parité avec l'autre chambre - qu'elle doit jouer son rôle d'équilibre en incarnant la proximité des politiques et la défense des territoires les plus faibles.
- 3 - Certains veulent que ce soient les présidents des intercommunalités qui siègent dans cette (ces) chambre(s) territoriale(s). **NON**, car il ne faut pas créer des "cumulards de second degré", mais faire élire directement par les citoyens leurs représentants territoriaux pour défendre leur spécificité au niveau régional. Cela permettrait aussi d'avoir ainsi des élus bien identifiés et représentant - à temps plein - leur territoire auprès de la Région.
- 4 - Certains veulent que le système électoral prévoit un double vote (un pour la liste régionale globale, un pour le territoire local) mais ensuite faire siéger tout le monde dans une seule assemblée. **NON** car il faut disjoindre les deux assemblées pour que le système fonctionne, sinon chaque élu oublie vite son rôle spécifique, et le débat politique ne bénéficie pas non plus de la double délibération qui améliore toujours un texte dès lors qu'une légitimité est puisée à double source.
- 5 - Certains veulent garder plusieurs dizaines d'intercommunalités par (ex)département. **NON** car il faut sortir de la logique de "cantonisation" et aller vraiment vers des bassins de vie larges et cohérents - les Pays - mixant l'urbain et le rural, organisé autour d'une ville d'équilibre (voir argumentaire ci avant). On s'approcherait ainsi de la logique positive des schémas de cohérence territoriale (SCoT).
- 6 - Certains pensent que dans cette seconde chambre les Métropoles ne sont pas des "pays" comme les autres et que seuls les départements ruraux sont concernés par un besoin de représentation territoriale. **NON** car il faut que les Métropoles - certes bien plus peuplées et avec des compétences plus avancées dues aux activités et infrastructures spécifiques qu'elles ont sur leur territoire - siègent sur un pied d'égalité dans la seconde chambre avec les territoires plus faibles. Leur absence ferait du CRT une chambre au rabais, "celle des bouseux" diraient les esprits chagrins. C'est le principe même du fédéralisme : dans la seconde assemblée, le "faible" et le "fort" sont présents et sur un pied d'égalité (alors que le territoire le plus peuplé pèse davantage, par le nombre de ses représentants, dans le cadre de la première assemblée).

Un des avantages immédiats de ce bicamérisme serait d'éviter de sanglantes querelles de clochers quant au choix des futures capitales régionales. Notons d'abord que, dans un souci d'apaisement, ce titre purement honorifique de "capitale" pourrait être donné à une ville de moindre importance mais "géographiquement centrale", où seraient installés uniquement les services de l'Exécutif régional. Mais avec le bicamérisme, on pourrait aussi avoir une assemblée dans chacune des principales villes des nouvelles régions. Quelques exemples (sur la base d'une cartographie régionale moins "abrupte" que celle proposée par le Gouvernement) : on pourrait avoir une chambre à Toulouse et l'autre à Montpellier, une à Nantes et l'autre à Rennes, une à Limoges et l'autre à Clermont-Ferrand, une à Rouen et l'autre à Caen, une à Bordeaux et l'autre à Pau, une à Marseille et l'autre à Nice, etc. À l'heure des nouvelles technologies, les distances ne sont plus un problème et l'aménagement du territoire n'en serait que plus harmonieux.

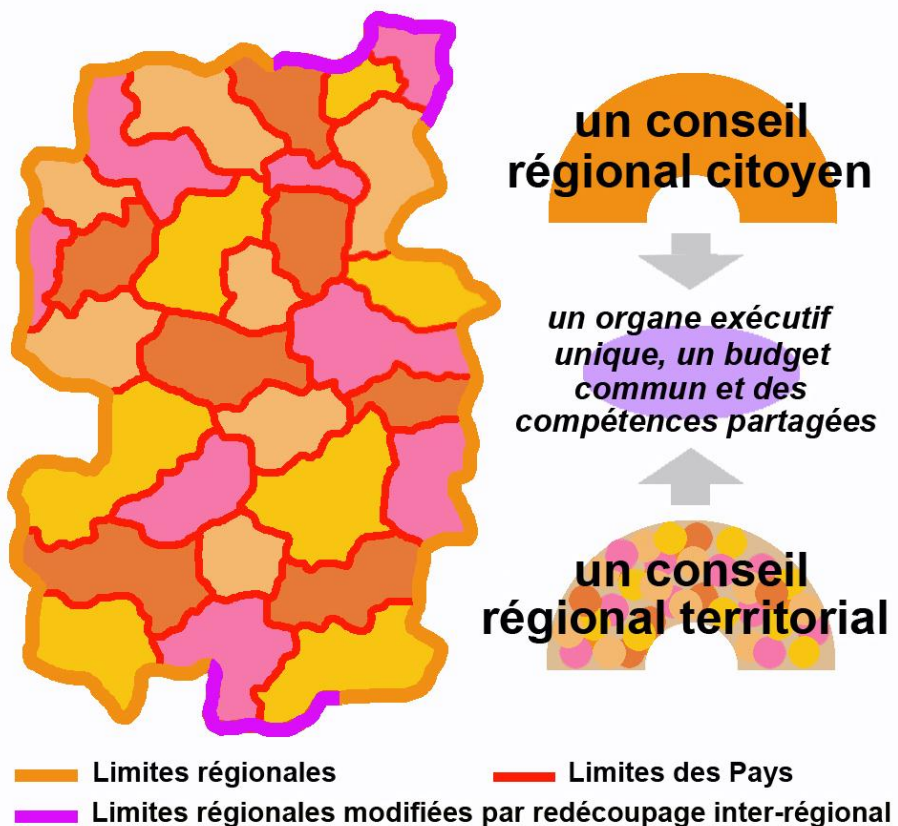
ARCHITECTURE (Régions)

à retenir :

Pour répondre à la question centrale et pertinente du "besoin d'incarner la proximité" soulevée par les "départementalistes", il faut assumer un bicamérisme régional en remplacement des assemblées régionale et départementales existantes.

- Un Conseil Régional Citoyen (CRC) doit être élu sur circonscription régionale unique pour incarner la force de l'union.
- Un Conseil Régional Territorial (CRT) doit être élu sur autant de circonscriptions que de Pays pour incarner la richesse de la diversité.
- Les deux assemblées contrôleront le même Exécutif (autonome), partageraient les mêmes compétences et gèreraient un budget unique.
- Les deux assemblées pourront siéger dans deux grandes villes distinctes pour éviter les problèmes de "préséance de capitale".

Le niveau régional demain COOPÉRATION ET CLARTÉ



L'architecture institutionnelle régionale serait donc basée sur un Conseil Régional Citoyen (CRC) et sur son alter ego, un Conseil Régional Territorial (CRT).

Par souci de cohérence et de lisibilité, il est incontournable que les territoires de base composant le CRT soient les Pays tels que décrits plus haut, c'est-à-dire les représentants d'une intercommunalité rationalisée et élargie, parfaitement calibrée pour incarner tant les politiques de proximité que le besoin d'enracinement local.

Les deux assemblées régionales, CRC et CRT, seraient donc placées sur un strict pied d'égalité, tant par le nombre d'élus qui y siègeraient (voir chapitre "Mécanismes"), que par leurs prérogatives politiques, fiscales ou budgétaires. Il n'y a que leurs fonctions de représentativité qui les différencieraient. Le CRC et le CRT désigneraient conjointement un Exécutif régional unique et extérieur à elles (voir chapitre "Mécanismes") et gèreraient ensemble un budget commun et puissant, puisque abondé par les moyens financiers départementaux et régional qu'il fusionnerait.

Après redéfinition du périmètre des régions - et donc de leur nombre - (voir chapitre "Mécanismes") on passerait ainsi d'un système aux innombrables niveaux territoriaux possibles (communes, communautés de communes, communautés d'agglomération ou urbaine, métropoles, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, cantons, pays, SCoT, département, région), à un système très simple articulé uniquement sur trois niveaux : les Communes, les Pays, la Région.

Au niveau de la démocratie électorale locale, on se retrouverait avec exclusivement deux échelons :

- 1 - Le niveau local où seraient élus par scrutin direct, le même jour mais distinctement, les conseils municipaux (sur circonscription municipale) et les conseils de Pays (sur circonscription de pays). Les communes seraient essentiellement chargées des services de proximité (accueil, aide, conseil et dialogue) tandis que les pays se verraient clairement attribuer la stratégie de planification solidaire des équipements et infrastructures.
- 2 - Le niveau régional où seraient élus par scrutin direct, le même jour mais distinctement, les membres du CRC (sur circonscription régionale) et ceux du CRT (sur circonscriptions de Pays). Ces deux assemblées seraient conjointement chargées de l'ensemble des aspects de la politique régionale, en définissant, par leur dialogue, les équilibres entre besoin de solidarité de tous et respect de la spécificité de chacun.

Nota N°1 : Donner les MÊMES compétences en partage aux deux assemblées tranche de façon élégante tout le débat sur la confusion des compétences. Cette disposition supprime en effet tout conflit de compétences, sans avoir à limiter en quoi que ce soit le droit d'initiative au niveau régional.

Nota N°2 : Au niveau des Pays, il y aurait claire distinction entre les fonctions d'élu local et d'élu régional : ainsi, les membres du CRT ne seraient pas membres du conseil de Pays dans leur Pays d'origine, pas plus que les conseils de Pays ne désigneraient en leur sein leurs représentants au CRT. Chacune de ces élections procéderait d'un scrutin citoyen direct et distinct.

"Faire région" ne se décrète pas

La réduction du nombre de Régions a été envisagée sous l'angle technocratique le plus aberrant : la division par deux, "pour faire plus gros", comme si la pertinence d'un territoire se mesurait à l'hectare ! Les arguments avancés laissent pantois : on obtiendrait ainsi des régions "à taille européenne" (sic), "visibles depuis la Chine" (sic), et cela générerait des "économies à milliards" (sic). Si le ridicule tuait, certains palais de la République seraient en deuil.

Faut-il rappeler que la moyenne de la taille des régions françaises est déjà supérieure à la moyenne de leurs homologues européennes et que certaines de nos régions sont même plus étendues que des États Membres de l'Union ? Faut-il rappeler que si le minuscule Pays Basque espagnol, ou l'assez étriquée Catalogne, sont mieux situés sur la carte mondiale que bien de nos terroirs, nos voisins le doivent bien plus à leur capacité d'initiative budgétaire ou au rayonnement de leur culture millénaire qu'à de vastes étendues foncières ? Faut-il rappeler que les micro-Länder de Hambourg ou de Brême ne sont que des "Cités États" qui appuient leur puissance sur leurs prérogatives institutionnelles ? Faut-il rappeler enfin que les entités que l'on entend fusionner sont essentiellement administrées par des fonctionnaires qu'on ne peut, par définition, pas licencier et que - à court et moyen termes - l'adaptation à la "fusion" des multiples structures publiques et parapubliques va générer plus de coûts que d'économies ?

Oui, il faut réformer le "millefeuille" en simplifiant l'architecture et modifiant ses rouages pour permettre des synergies nouvelles. Oui, parce qu'ils ont été traités de façon arbitraire, il faut réunifier ici des territoires, ou donner là autonomie à d'autres. Oui il faut réinventer une République des Territoires où la confusion, les blocages et les injustices se sont installés. Oui, comme le disent les analystes financiers, cela engendrera non pas des économies mais - à terme - des richesses nouvelles. Mais cadenasser cette indispensable réforme par une cartographie simpliste, fruit de petites tractations obscures, est la meilleure façon de tout faire capoter !

Certains n'ont d'ailleurs pas abandonné cette approche "au carré" qui avait tentée quelques législateurs de 1789. Depuis la publication de la carte élyséenne, ils diffusent de pathétiques ratios pour démontrer qu'on obtient qui la même surface, qui la même population, qui le même PNB... Or "faire région" ne se décrète pas. C'est une chose complexe et sensible qui se moque bien de tous les savants diagrammes que l'on essaie de construire a posteriori. "Être de quelque part", cette intangible sensation d'appartenance à une communauté de destin, est un sentiment profond qui ne se laisse pas facilement quantifier. Pas plus que ça ne se tranche d'un coup de ciseau à huis clos, du moins dans une démocratie digne de ce nom.

On l'a vu, pour créer des régions utiles à leurs populations, il faut considérer non pas leur superficie mais légiférer de façon décisive à trois niveaux pour leur donner une COHÉRENCE (sociale, économique, environnementale, culturelle... puisée à la double source de légitimité citoyenne ET territoriale), des COMPÉTENCES (droit à réglementation dans un cadre républicain clairement défini, droit d'adaptation et d'expérimentation pour répondre aux spécificités du territoire) et des MOYENS (humains et fiscaux, infrastructures compatibles avec le développement durable, péréquation solidaire...). La cartographie ne doit venir qu'en bout de réflexion, en s'adaptant aux besoins réels des gens et aux ressources de leurs territoires, et non l'inverse. L'humain avant tout.

Dans un monde instable, aux ressources devenues rares et à la biodiversité fragile, nos territoires doivent aller vers plus d'autonomie c'est-à-dire vers davantage de responsabilité, de proximité, de durabilité. Ils doivent également penser leur relation aux autres bien plus en termes de solidarité que de compétition. Car dans cette affaire, c'est la pensée politique sous-jacente qui est peut-être la plus gênante. Et les mots trahissent cette pensée : que ce soit pour les "Super Régions" ou pour les "Méga Métropoles", nos territoires sont désormais pensés comme des machines de guerre pour "conquérir" de nouveaux marchés, pour "battre la concurrence étrangère", pour "compter plus que les "autres" dans divers "classements" mondiaux. C'est au nom d'une idéologie à la fois libérale (le profit passe avant le bien-être des populations), productiviste (on se moque bien de savoir si les ressources du vivant suivront cette démarche forcenée), mais aussi à connotation guerrière (c'est une lutte contre les étrangers) qu'on entend valider la nouvelle donne territoriale. Cette réforme, du moins dans la façon dont elle est menée, sent la testostérone, c'est ridicule. C'est même grave.



Voici deux tableaux, issus d'une récente étude de l'ARF (Association des Régions de France), qui montrent que les chiffres ne recourent pas le discours officiel : Pour exister aux côtés de leurs homologues européennes, nos régions n'ont pas un problème de superficie ni de population, mais d'abord un problème de moyens humains et financiers.



ÉTAT EUROPÉEN	SUPERFICIE MOYENNE POUR UNE RÉGION	POPULATION MOYENNE POUR UNE RÉGION
France (Métropole)	25 090 km²	2,92 millions d'habitants
Suède	21 426 km ²	0,46 millions d'habitants
Danemark	8 600 km ²	1,12 millions d'habitants
Norvège	17 052 km ²	0,26 millions d'habitants
Allemagne	22 312 km ²	5,16 millions d'habitants
Autriche	9 333 km ²	0,94 millions d'habitants
Italie	15 050 km ²	3,05 millions d'habitants
Espagne	29 764 km ²	2,97 millions d'habitants

ÉTAT EUROPÉEN	BUDGET RÉGIONAL EN MOYENNE PAR HABITANT	NOMBRE D'AGENTS PUBLICS RÉGIONAUX EN MOYENNE
France	395 euros par habitant	80 000 agents
Suède	3 125 euros par habitant	246 750 agents
Danemark	2 436 euros par habitant	117 000 agents
Norvège	2 000 euros par habitant	45 485 agents
Allemagne	3 561 euros par habitant	1 900 000 agents
Autriche	4 940 euros par habitant	138 000 agents

Un cadre national pertinent pour impulser. Une vraie concertation locale pour préciser

Si la face la plus visible du dossier n'est qu'une histoire "épidémique" de frontières régionales, on peut être sûr que ce débat est mal engagé. De plus, quand on en vient à cette phase sensible du tracé, il faut faire preuve de beaucoup de rigueur... et d'une vraie capacité de dialogue. En effet, la méthode choisie pour parvenir au tracé final est essentielle si l'on veut arriver à un résultat le plus consensuel possible. Si la méthode retenue est mauvaise, le tracé final sera un monstre. Or, en la matière, une bonne méthode s'appuie sur deux éléments :

- 1 - Des critères pertinents pour impulser - au niveau NATIONAL - une proposition de tracé initiale cohérente ;
- 2 - Un mécanisme de concertation transparent pour affiner - au niveau LOCAL - le tracé final.

À ce titre, la méthode appliquée jusqu'ici par le Gouvernement est le parfait exemple de ce qu'il ne faut pas faire. Le seul critère de tracé annoncé est absurde jusqu'au risible : "faire plus grand en faisant deux fois moins nombreux". Pire encore, tout devrait se faire sur le mode de la "fusion bloc à bloc" (uniquement sur la base des régions existantes, sans tenir compte de toutes les aberrations territoriales que cela engendre) et dans le secret de quelques coups de téléphone échangés à la dernière minute. Car la presse a relaté dans le détail comment, en une journée démente, la carte proposée est passée en quelques heures - au gré des vociférations de quelques barons locaux - des 11 régions initialement prévues à 12, puis à 13 et finalement à 14 : ainsi le Poitou était annoncé le matin fiancé avec l'Aquitaine, puis pacé à midi avec les Pays de la Loire, avant de se découvrir, le soir, marié de force (et polygame) avec le Centre et le Limousin. Comment ne pas comprendre ensuite la sensation qu'ont les populations d'être finalement peu de chose ?...

C'est exactement la posture inverse qu'il faut adopter : on doit d'abord définir quelques grands paramètres objectifs pour établir au niveau national un premier schéma global, puis procéder - sans tabou - à l'analyse plus fine des territoires locaux, en pleine concertation avec les populations concernées et sans se laisser impressionner par les oukases des "puissants".

Dans cette seconde phase on doit utiliser toute la boîte à outils de la démocratie participative : conférence citoyenne, sondage délibératif, droit d'interpellation par pétition, jusqu'au référendum local si nécessaire - mais aussi de la démocratie représentative : vote des assemblées locales, consultation des "forces vives" (syndicats, organes consulaires, associations, universités...).

Certes il faut impérativement que l'impulsion vienne du niveau national, tant la situation territoriale est sclérosée au niveau local (où chacun veut la réforme... à condition bien sûr qu'elle ne s'applique qu'à son voisin). Mais on a choisi de manier la hache dans l'obscurité, alors qu'il fallait utiliser le scalpel en pleine lumière.



CARTOGRAPHIE (Méthode)

à retenir :

Une cartographie pertinente ne peut naître d'un critère technocratique unique et absurde, surtout appliqué de manière opaque. Si l'impulsion doit bien venir du niveau national, la finalisation du tracé doit venir d'une analyse fine, transparente et concertée, des réalités locales.

- C'est au niveau national que revient de réaliser un tracé initial basé sur des paramètres multiples, sérieux et objectifs ;
- C'est au niveau local que doit être affiné le tracé final au travers d'une ample concertation des populations et de leurs représentants.

Quatre critères pour réaliser le tracé initial

De tout temps, la cohérence d'un territoire - du moins en démocratie - s'est construite autour de trois paramètres auxquels il convient aujourd'hui d'ajouter un quatrième si l'on veut penser les régions françaises "en perspective immédiate" et dans leur univers proche, celui de l'Union européenne. Ces quatre critères dont l'importance et l'ordre hiérarchique sont variables en divers points de l'Hexagone, sont les suivants :

- **1 - LE CRITÈRE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE.** C'est celui qui est souvent le plus prégnant dans notre monde contemporain. Il renvoie à la notion de "cité d'équilibre" (la métropole au niveau région, la principale ville au niveau d'un "Pays") autour de laquelle une large part des réseaux (transports, économie, culture, éducation, énergie, agriculture, sports...) du territoire environnant sont, de fait, organisés. Il y a ainsi des zones actuellement incluses dans une région existante qui "fonctionnent" au quotidien avec des bassins de vie qui sont plus proches ou plus cohérents, même s'ils sont "de l'autre côté" de la frontière régionale officielle. Nombre de schémas d'aménagement actuels ont déjà acté cette évidence. Au travers de ce premier critère, il s'agit donc de rapprocher au mieux la réalité cartographique de la réalité vécue.
- **2 - LE CRITÈRE HISTORIQUE ET CULTUREL.** Même s'il est un peu brouillé à notre époque par la globalisation des références et l'augmentation des mouvements de populations, c'est le paramètre qui renvoie le plus à "l'intime", donc celui - qui en certains endroits de l'Hexagone où les particularismes sont forts - plus que tout autre, "fait société commune". Au travers de ce deuxième critère, il s'agit de déceler les endroits où le tropisme culturel s'impose (ou non) quand la cartographie sociale et économique contemporaine n'est plus tout à fait concordante avec l'Histoire.
- **3 - LE CRITÈRE GÉOGRAPHIQUE ET ENVIRONNEMENTAL.** C'est un paramètre souvent lié au précédent notamment parce que le climat, la faune et la flore d'un territoire influent sur ses codes culturels. Il s'en différencie toutefois parce qu'on peut avoir des traditions voisines mais la barrière d'une montagne ou d'un fleuve a pu engendrer une séparation territoriale de fait. Parfois, la simple différence de biodiversité fait différence territoriale. Au travers de ce troisième critère, il s'agit alors souvent de constater quelques grandes césures spatiales naturelles et de les confronter aux paramètres précédents.

■ **4 - LE CRITÈRE DE LA CONNEXION EUROPÉENNE.** C'est le paramètre nouveau qui s'impose à tout observateur objectif de la réalité de la France en ce début de XXI^e siècle. Dans les siècles passés, on barricadait les frontières (en les rendant les plus rectilignes possible) pour se protéger d'un voisin qui était vu, souvent à juste titre, comme un agresseur. C'est la notion de "pré carré" chère à Vauban que les instituteurs de la République ont prolongée en instillant dans les têtes les "frontières naturelles" d'un pays qu'on a tenté de faire rentrer (avec une sacrée dose d'imagination géométrique) dans un "Hexagone parfait". Du côté français de tel mont ou de telle rivière on devait être raccordé à Paris, tandis que de l'autre côté il y avait l'Étranger avec lequel les relations ne pouvaient être que conflictuelles. Les frontières en question ne sont en fait que les cicatrices des boucheries guerrières passées, et il a fallu le double carnage des conflits mondiaux du XX^e siècle pour que l'Europe soit enfin refondée sur de nouvelles bases : la paix et l'interconnexion croissante avec "l'autre", cet ennemi d'hier et partenaire de demain. C'est cette révolution - en tout point historique - de la construction européenne, même si elle n'est plus aussi palpable pour les nouvelles générations, qui a poussé tout naturellement les territoires de la périphérie hexagonale à retrouver leur alter ego de l'autre côté de frontières. Celles-ci se sont dissoutes au rythme de la législation européenne qui a inscrit dans ses principes les quatre libertés dites "fondamentales" de circulation (des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Au travers de ce quatrième critère, il s'agit de ne plus penser l'Hexagone comme un objet abstrait flottant seul dans le vide intersidéral, mais de comprendre que ses territoires périphériques - dont on a voulu nier l'existence en les raccrochant de force à des "régions intérieures" - sont une incroyable chance pour la France. Car ils sont autant de ponts naturels pour arrimer notre pays à la réalité du terrain de jeu des générations futures : celui d'une Europe sans frontière. Si la réforme entend vraiment intégrer "la dimension européenne", sa cartographie ne peut ignorer ce paramètre.

On voit qu'au travers de cette approche multicritère sereine, à aucun moment on ne s'impose le blocage du carcan prétendument "indépassable" (?) des régions administratives actuelles ou de leurs départements. On ne s'oblige pas non plus à faire "plus vaste" ou "moins nombreux" : il est des réunifications qui s'imposeront sans doute d'elles-mêmes, mais des autonomies nouvelles peuvent aussi surgir. Enfin, à aucun moment on n'intègre la variable politicienne du regroupement à visée électorale afin de découper des territoires de manière à optimiser les gains et/ou limiter les pertes lors de prochaines élections. Comprenez qui peut...

CARTOGRAPHIE (Critères)

à retenir :

On doit croiser et pondérer quatre critères pour parvenir à une cartographie la plus pertinente et la plus consensuelle possible :

- **Le critère social et économique permet de mesurer l'attraction territoriale autour des villes, en termes de bassins de vie locaux et régionaux ;**
- **Le critère historique et culturel permet de définir de façon plus "sensible" qui a décidé de "faire société ensemble" ;**
- **Le critère géographique et environnemental permet de confronter les tracés à d'éventuelles autres césures spatiales, sur la base de la topographie, du climat ou de la biodiversité ;**
- **Le critère de connexion européenne permet de relier des espaces qui apparaissent coincés aux marges de l'Hexagone, à des ensembles transfrontaliers plus vastes et totalement pertinents dans le cadre de la dynamique européenne.**

Essai de cartographie

Si l'on s'autorise à revenir loin dans le passé, on trouvera toujours une période où n'importe quelle cartographie réinventée aujourd'hui se justifiera en faisant plus ou moins écho à tel découpage mérovingien, à tel fief issu d'un bref mariage entre grands seigneurs ou encore à tel découpage thématique dont nos diverses républiques furent friandes. Le problème avec l'Histoire c'est qu'elle change tout le temps et, avec elle, ces frontières "unes et indivisibles" dont chaque époque - la nôtre en tête - a pourtant promulgué la pertinence indépassable.

Il faut donc être conscient que la cartographie est une matière fluide et évolutive, mais aussi une science largement subjective : représenter le monde, c'est déjà le modifier. Ainsi les cartes qui vont suivre n'ont pas l'arrogance de se croire ni les meilleures, ni les seules possibles. Elles ont pour simple prétention d'ouvrir, de façon graphique, des pistes de réflexion pour illustrer une méthode de réforme moins "abrupte" que celle qu'on essaie de nous imposer, tout en parvenant à une photographie de territoires sans doute plus proche de la réalité vécue et/ou souhaitable.

Dans les cartes proposées dans les pages suivantes - qui ne concerne que la France Métropolitaine, le découpage de l'outremer restant de fait inchangé - la première approche a été de placer comme épïcêtres régionaux les cinq plus grandes villes françaises qui sont d'évidence, en suivant le critère social et économique, les clefs de voûte de leurs territoires respectifs : Paris, Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux. À ce stade, se dessine déjà :

- Une région en Île-de-France confortée autour de son centre parisien ;
- Une possible grande région Bourgogne Rhône autour des bassins Saône et Rhône, avec Lyon en épïcêtre. Il peut aussi être décidé - après concertation - de scinder cet ensemble en deux parties : rhodanienne et bourguignonne.

Dans un deuxième temps, c'est l'approche historico-culturelle et géographico-environnementale qui a été privilégiée par :

- L'affirmation d'une grande aire occitane (représentant presque la moitié sud de l'Hexagone), cohérente et surtout non démantelée, consolidée autour de quatre entités territoriales aux racines profondes : une grande Gascogne, un Languedoc réunifié, une Provence élargie à son emprise naturelle, et une grande région au cœur du Massif Central ;
- La réunification évidente de la Normandie ;
- La tout aussi évidente réunification de la Bretagne ;
- Le maintien d'un grand Poitou-Charentes qui retrouve une bonne part de sa dimension historique ;
- La réunification de l'aire linguistique et culturelle picarde englobant tout le nord de l'Hexagone ;
- Le regroupement naturel du Val de Loire autour de son grand fleuve ;
- Le regroupement des plateaux en continuité de la Champagne à la Lorraine ;
- La réaffirmation de l'autonomie insulaire de la Corse.



Dans un troisième temps c'est la perspective européenne qui s'est imposée pour nombre de territoires qui ont été jusqu'ici marginalisés dans les "recoins" de l'Hexagone. Ces régions, parfois de faible superficie mais à forte identité, doivent désormais être considérées comme à "forte valeur ajoutée européenne". Elles ne sont pas de simples bordures que l'on essaie de raccrocher tant bien que mal, mais de puissantes ouvertures et autant de liens d'ancrage de notre pays dans la réalité continentale. Ces territoires font en effet la synthèse entre le patrimoine transfrontalier d'hier, l'économie d'aujourd'hui et la société civile de demain matin. Cette perspective de voir émerger - au cours de ce siècle - une Europe fédérale pleinement intégrée pour exister dans la nouvelle géopolitique mondiale, et ayant pour cela dépassé les logiques intergouvernementales périmées des États Nations, a conduit à :

- L'affirmation de la spécificité du Pays basque et de la Catalogne ainsi que de leurs synergies avec leurs homologues au sud des Pyrénées ;
- La réunification de la Savoie et son ouverture naturelle vers d'autres territoires du massif alpin ;
- Le maintien d'une Alsace autonome mais pleinement tournée vers son alter ego sur l'autre rive du Rhin ;
- La reconnaissance des connexions des deux régions au nord de l'Hexagone vers leurs voisins belges, luxembourgeoises et allemandes.

Dans un dernier temps, quelques ajustements de tracé entre régions ont été proposés, À SIMPLE TITRE D'ILLUSTRATION D'ADAPTATIONS POSSIBLES, en indiquant que tel ou tel bassin de vie pourrait quitter son aire administrative actuelle, car le tropisme de la métropole de la région voisine était devenu le critère de loin le plus signifiant dans la réalité de la vie de leurs populations. C'est ce type d'ajustements (il peut y avoir bien davantage que les quelques-uns indiqués sur la carte proposée) que seul un dialogue ouvert local peut aider à valider, ou invalider.

Le calendrier pour lancer un tel processus de réflexion nationale et de concertation locale n'est pas forcément très long. Tout au plus six à huit mois, si le Gouvernement veut bien s'en donner les moyens. Notre République qui a vécu plus de deux siècles sous le joug du jacobinisme n'est plus à un trimestre près. La précipitation aussi forcenée que soudaine (que n'a-t-on lancé un débat de fond dès le début du quinquennat ?) affichée par l'État est suspecte. Pourquoi vouloir passer en force sur un sujet aussi structurant et sensible, au risque de tout bloquer ? Cet étrange tempo semble résulter plus de la posture politique (prouver qu'on peut réformer) que du souci de la qualité finale du projet. Face à l'Histoire, ça s'appelle une faute.

Car ce qui importe pourtant c'est la pertinence du résultat qui réside dans l'équité des droits des territoires, et non dans l'uniformité de leur surface. Quant à la force des régions, elle est à puiser dans la cohérence et non dans la concurrence. Ainsi, même si les frontières régionales et/ou départementales actuelles ont très souvent été privilégiées dans le tracé de base, au travers d'ajustements transrégionaux ou des perspectives transnationales, on peut (re)découvrir une République qui assumerait enfin les atouts de sa diversité, et s'affirmerait suffisamment sûre de ses valeurs pour s'ouvrir vers demain.

NOS RÉGIONS AU COURS DU XXI^e SIÈCLE



Cartographique commentée

Voici quelques éléments pour expliquer ce qui a conduit au tracé ci-contre.

RAPPEL : Cette carte n'est à considérer que comme un simple support à débat, et les multiples options qu'elle ouvre doivent être tranchées au niveau local.

L'aire occitane est recomposée autour de ses 4 grandes zones historiques. Les régions actuelles ont donné la trame de base, même si elles ne coïncident que très imparfaitement avec les frontières linguistiques des divers parlers occitans.

■ **GASCOGNE :** Elle est basée sur l'actuelle Aquitaine, sans le Pays Basque mais avec ajout de la Bigorre (Hautes Pyrénées) et de l'Armagnac (Gers). Le Périgord (Dordogne) bien que non strictement gascon a été conservé dans cet ensemble pour lequel on n'a pas gardé le nom d'Aquitaine (qui recouvre une vérité géographique et historique bien plus large). La Gascogne s'articulerait autour de Bordeaux et de Pau.

■ **LANGUEDOC :** Celui-ci est basé sur le regroupement des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, mais sans la Catalogne, ni la plaine gardoise qui est désormais largement tournée vers Marseille. Il s'agit là de la réunification du Languedoc historique, recomposé autour du dipôle Toulouse et Montpellier. La partie orientale du Gers et le Comminges (sud de la Haute-Garonne), bien que gascons, resteraient dans la zone d'attraction toulousaine, de même que les Cévennes gardoises dans celle de Montpellier. Le nom de la région s'impose par l'Histoire (tandis que le vocable "Pyrénées" est à exclure car il ne correspond à la géographie que d'un quart de ce territoire).

■ **PROVENCE** : Celle-ci est basée sur l'actuelle "PACA" (même si pour le nom on a renoncé à cet horrible acronyme et à ses pléonasmes alpin et azuréen à vocation marketing) agrandie de l'essentiel du Gard, et des parties sud (appelée communément "provençales") de l'Ardèche et de la Drôme. Dans une approche strictement culturelle, on pourrait faire basculer l'entièreté de ces deux départements en Provence, mais leurs zones nord sont sans doute désormais davantage sous attraction lyonnaise. Cette région s'articulerait autour de Marseille et Nice.

■ **AUVERGNE LIMOUSIN** : Il est proposé la jonction des 2 régions sœurs du Massif Central, au mode éco-sociétal proche. Par ailleurs, faire basculer l'une vers Lyon et l'autre vers la Loire signerait l'arrêt de mort par démantèlement d'une large part de la culture occitane, ce qui est inacceptable. Il est proposé de conserver dans cet ensemble le Bourbonnais (l'essentiel de l'Allier) bien que non auvergnat au regard de l'Histoire, mais d'acter la captation dans l'orbite lyonnaise de la partie orientale du Velay. Ce territoire s'articulerait autour de Clermont-Ferrand et Limoges.

Plusieurs régions à identité bien ancrée s'imposent. Il ne faut surtout pas les diluer dans des ensembles plus vastes, ce qui serait mortifère pour le sentiment d'appartenance citoyen.

■ **CORSE** : la particularité insulaire doit maintenir l'île distincte de la Provence, et autour son dipôle urbain Ajaccio / Bastia.

■ **BRETAGNE** : On doit bien sûr retrouver la Bretagne bimillénaire avec rattachement naturel de la Loire-Atlantique qui lui a été indûment retirée par Pétain. Cette région s'articule autour de Nantes et Rennes.



ET EN ATTENDANT ...



■ **NORMANDIE** : On doit procéder à la réunification évidente des deux Normandie autour de l'axe Caen / Rouen.

Dans l'axe médian de l'Hexagone on peut définir trois - ou quatre - régions :

■ **BOURGOGNE RHÔNE** : Au confluent de Rhône et Saône qui dessine un bassin de vie très actuel, on peut recomposer une puissante région qui recouvrirait une partie du royaume de Bourgogne originel quand il descendait bien au sud de Lyon, avant de se réduire au nord à un duché (actuelle Bourgogne) et à un comté (la Franche-Comté). Ce grand territoire regrouperait donc la Franche-Comté (sans le Territoire de Belfort qui retournerait à son Alsace), la Bourgogne (sans le Sénonais qui, au nord ouest, semble capté par l'Île-de-France) et l'actuelle Rhône-Alpes (sans la Savoie ni les parties provençales d'Ardèche et de Drôme, mais avec le Velay oriental). Ce vaste territoire s'organiserait autour de Lyon et Dijon. Mais, après concertation, on peut aussi décider de disjoindre cet ensemble, laissant sa partie rhodanienne autonome (autour de Lyon / Grenoble), et en ne regroupant que les deux Bourgognes au nord (avec un dipôle Dijon / Besançon).

■ **VAL DE LOIRE** : Les actuelles régions ligériennes du Centre (Berry, Orléanais, Touraine) et des Pays de la Loire (Maine et Anjou, mais sans la bretonne Loire-Atlantique) s'uniraient autour du bassin hydraulique du grand fleuve. Un dipôle urbain pourrait être constitué par Angers (ou Le Mans) et Orléans (ou Tours).

■ **POITOU CHARENTES** : L'actuelle région (Poitou, Aunis, Angoumois et Saintonge) serait confortée par l'adjonction de la (très poitevine) Vendée, et s'articulerait autour de Poitiers et de La Rochelle.

En périphérie de l'Hexagone, et débordant de celui-ci, se dessinent des territoires à forte identité et déjà tournés vers l'Europe dans le cadre évident des eurorégions naturelles en (re)formation :

■ **PAYS BASQUE** : Les trois entités basques du nord Euskadi (Labourd, Soule et Basse Navarre) doivent voir leur spécificité reconnue par la création d'une région autonome. Celle-ci, à terme, pourra fonctionner dans le cadre d'une eurorégion basque transfrontière avec les quatre entités basques du sud (Alava, Guipuscoa, Biscaye et Navarre) avec pour dipôle urbain Bayonne / Bilbao.

■ **CATALOGNE** : La forte cohésion identitaire des pays catalans nord (Capcir, Conflent, Cerdagne, Roussillon, Vallespir...) doit être reconnue par la création d'une région spécifique recouvrant les Pyrénées-Orientales (sauf si le Fenouillèdes, occitan, rejoignait le Languedoc). Cette région nouvelle fonctionnerait en eurorégion catalane avec la Generalitat de Catalogne (avec retour du Val d'Aran en Languedoc ?) autour d'un axe Perpignan / Barcelone.

■ **SAVOIE** : Les 2 départements savoyards fusionnés peuvent composer une région alpine d'autant plus pertinente qu'elle s'inscrirait à terme dans une eurorégion embrassant le Val d'Aoste et la Suisse romande alpestre. Cet espace économique ayant la culture franco provençale en partage pourrait s'articuler autour de Chambéry et de Genève.

■ **ALSACE** : Il est proposé de ne pas suivre la logique de Bismarck qui avait nié la coupure des Vosges en voulant unir Alsace et Lorraine (en fait, uniquement la Moselle). L'Alsace retrouverait aussi le territoire Belfortin détaché après la guerre de 1870.



L'Alsace s'organiserait autour du dipôle institutionnel Strasbourg / Mulhouse (ce qui devrait rassurer les habitants du Haut-Rhin qui ont bloqué la disparition de leur département lors du référendum de 2013). Le Rhin n'étant ici en rien une frontière, une eurorégion rhénane économique et culturelle, déjà vivace, s'établirait à terme avec le Land de Bade Wurtemberg et les cantons bâlois, avec pour axe Strasbourg / Stuttgart.

■ **CHAMPAGNE LORRAINE** : Il existe une vraie continuité territoriale (géographique, économique, voire historique) entre la Champagne et la Lorraine actuelles qui peut pousser à leur union autour d'un axe Reims / Metz. Mais ce nouveau territoire a aussi un tropisme européen au travers de tous ses échanges avec le Land de Sarre, le Luxembourg et les Ardennes wallonnes, dans une eurorégion déjà en marche au cœur du bassin de Meuse et Moselle.

■ **FLANDRE ARTOIS PICARDIE** : La Picardie historique ne recouvre absolument pas ses trois départements d'aujourd'hui, car son actuelle frange sud a toujours été francilienne, tandis qu'elle débordait largement sur ce que des géographes (ne voyant comme repère possible que Paris) ont appelé "Le Nord". Le "ch'ti", tout comme la langue populaire du Hainaut belge ne sont d'ailleurs rien d'autre que des parlers picards. Il est donc proposé de recomposer une région naturelle en réunifiant les régions actuelles du Nord Pas-de-Calais et de Picardie (mais sans le sud de l'Oise) autour d'un axe Amiens / Lille. On doit aussi acter l'évidente ouverture de cet ensemble sur la Belgique au travers du Hainaut créant à terme une eurorégion autour du bassin de l'Escaut.

Enfin, la région parisienne, en restant de taille réduite (ce qui prouve bien que la richesse n'est pas indexée sur la superficie), serait confortée :

■ **ÎLE DE FRANCE** : L'actuelle région serait quelque peu étendue par l'adjonction de zones qui se vivent comme franciliennes : par exemple (liste à débattre et, le cas échéant, à compléter) le Sénonais au nord de l'Yonne, ou la frange sud de l'Oise.

On peut noter que dans la toponymie proposée n'apparaissent jamais des mots tels que "sud", "nord", "est", "ouest", "midi" ou "centre". En effet, si l'on entend décentraliser la France, il faut arrêter de situer ses territoires en regard d'un hypothétique nombril parisien. Chaque territoire doit désormais assumer de se définir fièrement vis-à-vis de lui-même. Voilà pourquoi les noms proposés pour les régions ont toujours été puisés dans l'histoire ou dans la géographie.

MÉCANISMES

Pour être pertinente, une réforme doit s'envisager dans le détail. On trouvera ci-après la description des économies d'échelle en nombre d'assemblées, mais aussi en nombre d'élus. On se penchera également sur le rôle et la désignation de leurs organes exécutifs, puis sur la question constitutionnelle de la disparition des départements. Enfin, on évoquera la question sensible du mode de scrutin.

Une carte électorale cohérente et simplifiée

Pour que la parité entre Conseils Régionaux Citoyens (CRC) et Conseils Régionaux Territoriaux (CRT) soit parfaitement installée dans les principes et dans les faits, il faudra doter - dans chaque région - ces deux assemblées du même nombre de sièges.

La proposition est d'avoir, au niveau national, un nombre fixe de sièges pour l'ensemble des CRC : 2000 membres (à peu près équivalent au nombre de conseillers régionaux actuels), à répartir à la proportionnelle en fonction du poids démographique de chaque région. Les CRC des régions les plus peuplées conserveraient ainsi - comme c'est le cas aujourd'hui - un nombre d'élus plus important, proportionnel à leur population. Ce serait alors un chiffre équivalent de 2000 sièges qui serait attribué pour l'ensemble des CRT au niveau national. Quelle que soit la taille d'une région, son nombre global d'élus de niveau régional serait donc réparti strictement à égalité entre son CRC et son CRT.

Les sièges du CRT dévolus à une région seraient répartis entre les Pays la composant. Là, deux options sont possibles : soit on répartit le plus uniformément possible les sièges afin qu'il n'y ait pas plus d'une unité d'écart entre le pays rural le moins peuplé et le "pays métropole" le plus peuplé (approche fédéraliste "pure" où le faible égale le fort), soit on attribue un (ou deux ?) sièges à chaque pays et on répartit le reste à la proportionnelle de leurs populations ce qui donne une prime aux Pays très peuplés (fédéralisme "pondéré" - un peu dans la logique au travers de laquelle sont répartis les sièges entre États Membres au Parlement Européen - où le "faible" est renforcé, mais sans égaler le "fort"). À débattre.

À titre de comparaison, en 2008, il y avait en France (Dom Tom inclus) 1880 sièges de conseillers régionaux répartis en 26 conseils régionaux, et 4038 sièges de conseillers généraux répartis en 100 conseils généraux (Mayotte les a rejoints en 2009). On aurait donc une petite augmentation (+ 6,4 %) d'élus pour l'ensemble des CRC par rapport à la totalité des sièges des conseils régionaux actuels, compensée par une forte diminution (- 50,4 %) d'élus pour l'ensemble des CRT par rapport à la totalité des sièges des actuels conseils généraux. La moyenne de la baisse du nombre global d'élus serait raisonnable, mais significative : diminution de près d'un tiers (- 32,4 %) de l'ensemble des sièges des CRC + CRT comparés à l'ensemble des sièges des conseils régionaux + conseils généraux de 2008. Les économies des indemnités d'élus ainsi réalisées pourraient, par exemple, être utilisées pour donner - enfin - un vrai statut aux élus municipaux qui se dévouent aujourd'hui pour des défraiements de misère.



Un redéploiement territorial profond

Sans vouloir trancher par anticipation les débats cartographiques, on peut imaginer raisonnablement que le nombre de régions françaises pourrait diminuer pour atteindre l'ordre de la vingtaine (en comptant les cinq régions des Dom Tom) soit une baisse d'un quart. Le nombre de Conseils Régionaux Citoyens (CRC) serait donc lui aussi réduit dans les mêmes proportions par rapport au nombre des conseils régionaux actuels. De même, les 101 conseils généraux seraient fusionnés en une vingtaine de Conseils Régionaux (CRT) - un par région - soit là une baisse de plus de 80 % du nombre d'assemblées. En comparant le nombre global d'assemblées, on aurait là aussi une diminution énorme : environ une quarantaine de CRC + CRT (2 assemblées X 20 régions) contre 127 assemblées équivalentes aujourd'hui, soit une baisse de près de 70 % (!). Quant aux conflits de compétences entre conseils régionaux et généraux, dans le cadre de la nouvelle codécision régionale, ils chuteraient eux de... 100 % !

Début 2008, il y avait en France 371 "pays" (au sens de la Loi dite "LOADT") recouvrant 81 % de la superficie nationale. On peut estimer qu'après la réforme, on arriverait à un maillage national complet d'environ 500 Pays constitutifs des CRT, qui viendraient alors en substitution des 4038 actuels cantons et des centaines autres structures intercommunales. À ce niveau-là encore, la baisse du nombre de structures serait colossale : au moins divisée par dix ! Suite à des regroupements, le nombre des communes pourrait aussi fortement baisser : certaines hypothèses évoquent une diminution allant jusqu'à un quart ou même à la moitié.

Les personnels de la fonction publique territoriale auraient également tout à gagner à la réforme. Leur compétence et leur dévouement, aujourd'hui dispersés en des organes aux moyens limités, seraient enfin mieux reconnus en étant pleinement investis dans des rouages administratifs efficaces et dotés de capacités d'action élargies. Il y aurait donc transfert des niveaux intermédiaires disparaissant (départements, cantons, anciennes intercommunalités) vers les niveaux émergents (région, pays, communes agrandies). Cette réforme devrait pouvoir se faire - bien évidemment dans le dialogue social le plus approfondi - à périmètre d'effectifs et de budgets constants. Les économies d'échelle et les gains de productivité générés peuvent même laisser espérer le dégagement de moyens nouveaux pour cette fonction publique.

Un exécutif régional unifié, collégial et autonome

Une des tares - le mot n'est pas trop fort - du système territorial français est la confusion des rôles entre l'assemblée délibérante et son organe exécutif. Comme les deux fonctions sont exercées par des personnes jouant ce double rôle au sein d'une même instance, le contrôle que le "Législatif" doit exercer sur "l'Exécutif" (capacité d'amendements ou de censure) est tout simplement impossible. Même si l'on entend souvent par Exécutif le cénacle formé par le Président et ses Vice Président(e)s (ou le Maire et ses Adjoints), au regard du Droit, l'Exécutif se réduit à une seule personne : le Président. Ce dernier est celui qui propose une mesure, puis qui est en capacité de l'imposer à l'Assemblée grâce à sa majorité qu'il domine de sa stature (les commissions n'étant que consultatives), et enfin qui est seul responsable de sa mise en œuvre.

Pour sortir à la fois de cet hyper présidentialisme réducteur et permettre à l'assemblée délibérante de travailler normalement, tout en laissant l'Exécutif avoir une vraie vision stratégique, les deux organes doivent être disjoints, à l'image de ce qui est déjà en vigueur en Corse pour son Assemblée territoriale. L'Exécutif doit aussi devenir une instance collégiale où les décisions sont prises en concertation sous l'autorité d'une présidence arbitre. Pour installer une pleine coopération entre les deux assemblées régionales, il faut que cet organe exécutif soit autonome mais également unique. Il serait donc commun au CRC et au CRT. Cette séparation des pouvoirs, pilier de toute démocratie saine et efficace depuis Montesquieu, doit être mise en œuvre aussi bien au niveau local (Communes, Pays) que régional. Cela implique que le Bureau de l'assemblée (Président et Vice Présidents) ne fait qu'en conduire les travaux, mais sans être membre de l'Exécutif (à l'image du Président de l'Assemblée Nationale ou celui du Sénat qui ne sont pas membres du Gouvernement).

Le mécanisme de nomination de cet exécutif régional pourrait être le suivant :

Après les élections désignant les membres du CRC et du CRT, chacune de ces assemblées désigne en son sein son Bureau sur la base de leurs majorités respectives telles que sorties des urnes. De par son mode d'élection (sur base de longues listes de candidats régionaux, avec des seuils d'éligibilité assez bas), la composition du CRC représentera à l'évidence plus fidèlement la diversité politique que le CRT. Ce dernier étant élu de façon fractionnée sur des territoires plus réduits (et donc avec des listes de candidats plus courtes), les effets de seuils électoraux - même dans le cadre d'un scrutin proportionnel - vont mécaniquement entraîner une surreprésentation des principaux partis politiques. C'est au titre de cette plus grande diversité politique dans la composition de son assemblée, qui reviendrait au président du CRC - après concertation formelle avec son homologue président le CRT - de proposer la candidature d'un président pour l'exécutif régional : le Président de région. À l'instar des membres du gouvernement national, cette personne - forcément très médiatisée auprès des électeurs durant la campagne électorale - n'aurait pas obligation d'être issue des bancs du CRC ou du CRT, sans que, bien évidemment, quoique ce soit ne s'y oppose.



Le candidat à la présidence régionale élaborerait ensuite une équipe resserrée (10 à 20 membres) représentatives de sa majorité et destinée à composer l'organe exécutif régional. Il pourrait, là aussi, faire appel à des personnes issues ou non du CRC ou du CRT. Pour être définitivement installée dans son rôle, cette équipe avec à sa tête son Président, devrait être ensuite investie par un vote par le CRC et le CRT réunis conjointement (d'où, là aussi, l'importance de la parité de sièges entre les deux assemblées). Si une majorité absolue ne se dégageait pas au premier tour de scrutin pour investir cet exécutif, ni de majorité relative (en prenant en compte les abstentions) lors d'un éventuel second tour, le Président du CRC devrait proposer un autre nom de candidat présidentiel chargé de faire une nouvelle proposition d'exécutif, et ce, jusqu'à ce que l'équipe proposée dispose, de par sa composition, du soutien de la majorité politique requise. Si des personnes élues au sein de cet exécutif régional étaient préalablement membres du CRC ou du CRT, elles quitteraient, le cas échéant, ces assemblées où elles seraient remplacées par leurs suppléants (suivants de liste premiers non élus).

Pour achever cette sage parlementarisation de nos assemblées locales, il resterait à trouver une désignation officielle pour cet exécutif puissant et d'un genre nouveau, ainsi que pour les personnes y appartenant. La classe politique française est-elle prête aux appellations de "Gouvernement régional" et de "Ministres régionaux" qui désignent leurs homologues bavarois, écossais ou catalans ? À débattre...

L'Exécutif régional, comme chacune des deux assemblées régionales disposerait du droit d'initiative dans les limites des pouvoirs dévolus aux régions. Une proposition, pour entrer en vigueur, devrait être adoptée dans les mêmes termes par le CRC et le CRT. En cas de désaccord entre ces assemblées, une instance paritaire de conciliation désignée en leur sein serait à prévoir comme il est de règle dans tout système bicaméral. Si le désaccord devait persister, on pourrait imaginer que le dernier mot reviendrait alors à l'assemblée qui aurait prépondérance en fonction du sujet traité : par exemple (en répartissant tout ou partie des prérogatives des actuels conseils régionaux et généraux) le CRC pourrait alors décider sur la création des schémas et réseaux régionaux (qui nécessitent une vue d'ensemble), tandis que le CRT aurait le dernier mot sur la mise en œuvre de la politique sociale ou culturelle (qui s'inscrivent mieux dans une logique de diversité locale). La liste précise de ces prépondérances de compétences serait bien évidemment à arbitrer par la Loi au niveau national.

Contourner l'obstacle constitutionnel pour une suppression immédiate des départements

La réforme gouvernementale annonce la fin des départements, c'est là une bonne chose. Malheureusement la date de leur disparition effective étant renvoyée à 2020 - c'est-à-dire bien au-delà de la législature actuelle - personne ne peut donner l'assurance que cette annonce sera suivie d'effets. On est même en droit de soupçonner une manœuvre dilatoire politicienne. Si l'on veut - sincèrement - simplifier le millefeuille territorial, il faut le faire de façon cohérente en supprimant de façon concomitante les départements au moment même où le bicamérisme régional serait mis en œuvre. Faire perdurer l'ancien système alors que le nouveau verrait le jour, serait de toute façon ingérable tant sur le plan administratif que financier. Pour cela, il y a un obstacle constitutionnel à franchir : les départements sont "protégés" par leur inscription dans le texte de la Constitution française.

L'article 72 de la Constitution liste en effet "les départements" parmi les collectivités territoriales de la République. Par contre rien n'est dit quant au NOMBRE de ces départements dont on sait que la Loi actuellement en vigueur permet déjà de le réduire par fusion (entre départements ou avec une région par exemple). L'emploi du pluriel dans le texte constitutionnel peut simplement laisser entendre qu'il faut qu'il en subsiste plusieurs. Puisqu'il semble illusoire de lancer immédiatement une procédure de révision constitutionnelle pour supprimer toute référence départementale (pas de majorité des 3/5ème au Congrès, et risque politique pour un exécutif national au plus bas des sondages de passer par la voix référendaire) on pourrait envisager une solution juridique à la fois simple et élégante :

- Ne pas toucher l'article 72 de la Constitution pour l'instant ;
- Appeler provisoirement "Département" uniquement les trois collectivités territoriales de taille réduite nouvellement créées : le Pays Basque, la Catalogne et la Savoie ;
- Supprimer tous les autres départements existants ;
- Retirer plus tard la référence aux départements dans le texte constitutionnel, dans une période politique plus sereine, et quand leur disparition sera entérinée par la pratique courante au travers du bicamérisme régional.

Cette solution permettrait de respecter pleinement la lettre de la Constitution, tout en ne renvoyant pas aux calendes grecques la simplification du millefeuille. Cette disposition répondrait en effet aux exigences soulevées par les exégètes du Droit Primaire : pour exister dans les faits, une collectivité doit disposer d'une assemblée élue et de compétences réelles en rapport avec son territoire. Les assemblées de ces trois ultimes - et temporaires - "départements" (qui pourraient d'ailleurs être immédiatement nommés "Région Pays basque", "Région Catalogne" et "Région Savoie") seraient bien évidemment leurs CRC et CRT respectifs, tandis que leurs compétences seraient identiques à celles des autres régions, auxquelles on pourrait même ajouter une compétence renforcée au niveau des relations transfrontières à développer avec leurs voisines pyrénéennes ou alpines.

Un mode de scrutin simple, unique et efficient

Déclinaison logique et incontournable de la réforme territoriale, la réforme électorale doit être abordée de la façon la plus transparente et consensuelle possible. C'est une des conditions sine qua non de la réussite de cette évolution politique fondamentale. Il est vrai que la question des modes de scrutin empoisonne la vie politique, chaque parti suspectant - souvent à bon droit - ses opposants de manipulation électoraliste. Le résultat de ces joutes passées est que la France se distingue comme étant la championne du monde de la confusion au nombre de ses mécanismes électoraux (différents, voire multiples, pour chacun de ses nombreux échelons territoriaux !).

Si aucun mode de scrutin n'est à l'évidence neutre, il est pourtant aisé de définir en cinq critères ce que l'on serait en droit d'attendre d'un "bon" système :

- 1 - Définir une carte électorale indiscutable et en cohérence avec le territoire réel que doit administrer l'assemblée élue.
- 2 - Représenter correctement la diversité du corps électoral, tout en évitant la balkanisation de l'assemblée et le diktat des minorités charnières.
- 3 - Pousser à la clarté des alliances politiques avant le tour de scrutin final.
- 4 - Permettre la stabilité de l'Exécutif sans annihiler la force de contrôle et de proposition de l'assemblée.
- 5 - Garantir les droits de l'opposition dans les assemblées.

Pour répondre point par point à chacun de ces paramètres, on pourrait s'inspirer du système suivant :

- 1 - Chaque assemblée, quel que soit son niveau territorial, est élue sur une circonscription unique qui est la totalité du territoire que l'assemblée doit représenter (aucun "charcutage" électoral).
- 2 - Seul le scrutin de liste proportionnel permet à une assemblée d'être la photographie "la moins déformée possible" de la population qu'elle représente (notamment au niveau de la parité homme / femme). Mais si les seuils électoraux doivent être assez bas pour permettre aux nouveaux courants politiques d'émerger ou aux minorités de se faire entendre, ils doivent rester suffisamment hauts pour pousser chaque fraction de l'échiquier politique à d'abord tenter de se coordonner avant d'aller devant l'électeur. Exemple de seuils souhaitables (en % de suffrages exprimés) pour assurer un équilibre entre représentativité et non fractionnement de l'assemblée : 3 % pour être remboursé des frais de campagne, 5 % pour participer au partage des sièges ou pour fusionner en cas de second tour, 10 % pour avoir le droit de se maintenir en cas de second tour.
- 3 - Le scrutin doit s'articuler sur deux tours : le premier tour est celui où chaque famille politique peut mesurer son audience. Si aucune formation n'atteint la majorité absolue, un second tour permet à l'électeur de valider - ou de sanctionner - les alliances concrétisées publiquement par d'éventuelles fusions de listes. Ce second tour de scrutin est indispensable, car en son absence les accords politiques - plus ou moins avouables - peuvent rester masqués et tourner à la "cuisine politicienne" après les élections au niveau de la seule assemblée, et ce, sans que l'électeur ait alors son mot à dire.
- 4 - Dans le cas d'une assemblée élue sur circonscription unique (conseil municipal, conseil de Pays, CRC) la liste arrivée en tête lors du dernier tour de scrutin reçoit une "prime majoritaire" d'un quart des sièges composant l'assemblée. Cela facilite la désignation de l'Exécutif sans que celle-ci se fasse sans tentative de rassemblement plus large (pour assurer le gain de la prime). Ce dispositif de prime majoritaire est par contre inutile - voire inopérante - pour les assemblées élues sur plusieurs circonscriptions (tels les CRT). En effet, son effet peut s'annuler en fonction des résultats d'un territoire à l'autre, alors que - du fait même du seuil électoral - le nombre réduit de sièges à pourvoir agit déjà comme un bonus pour les principales formations ou alliances politiques. Par ailleurs un Exécutif disposant d'une majorité relative mais pas absolue peut être désigné et maintenu tant qu'une majorité plus large ne s'est pas formellement déclarée (stabilité souvent favorisée par la jonction improbable des extrêmes). De même, un Exécutif à majorité relative peut faire passer ses textes essentiels - tel le budget - dès lors qu'une proposition alternative disposant d'une majorité plus large n'est pas formellement déposée (selon le mécanisme allemand de la "censure constructive").
- 5 - L'opposition participe de façon constructive à la vie de l'assemblée en ayant accès - de façon pondérée - aux postes de responsabilité, et ce à la proportionnelle de ce qu'elle représente. Par exemple, le "système d'Hondt" (utilisé avec succès au Parlement européen depuis plus de 30 ans) permet ainsi aux formations majoritaires d'avoir un droit de préemption sur ces postes, tout en intégrant les minorités significatives dans le jeu démocratique. Quand l'organe exécutif extérieur à l'assemblée il n'a, par contre, aucune vocation à intégrer des membres de l'opposition : la raison d'être d'un tel Exécutif n'est pas la diversité politique, mais la cohérence stratégique.



En guise de conclusion

Il ne sert à rien de lancer une réforme de fond sans en appréhender le cadre global exact, ni en mesurer les effets pervers si celle-ci s'avère inaboutie, pensée sur de mauvaises bases ou imposée.

Les analyses, les méthodes, les critères et les mécanismes proposés dans le présent document - s'ils sont étudiés sereinement et avec bonne volonté - arriveraient sans doute à permettre de trouver un point d'accord entre les partisans des différentes "écoles de pensée" qui, jusqu'ici, ont été tellement antagonistes qu'ils ont empêché toute réforme territoriale.

- - Ceux qui ne jurent que par l'émergence de la démocratie locale, verraient le rôle des communes confirmé et leur taille accrue dans le cadre d'une intercommunalité fortifiée et enfin cohérente.
- - Ceux qui pensent que la matrice historique du département est indépassable, verraient le rôle des territoires de proximité renforcé comme jamais et la diversité promue tant au niveau des Pays, qu'au niveau régional au travers du rôle de codécideur qui leur serait confié.
- - Ceux qui appellent de leurs vœux l'avènement définitif du fait régional, verraient enfin cette entité dotée des moyens de son action et d'une légitimité nouvelle et consolidée, puisée à deux sources, citoyenne et territoriale.

Ainsi la présente proposition n'apparaît pas seulement comme un scénario "gagnant / gagnant / gagnant" envisageable, c'est aussi - sûrement - un des rares points d'équilibre politique possible si l'on veut vraiment réussir cette réforme majeure pour l'avenir de notre pays.

Pour cela il faut faire montre de volontarisme rigoureux et éclairé pour définir un cadre, mais aussi de beaucoup d'esprit de concertation pour l'affiner autant que de besoin.

Enfin, il est sans doute temps de ne plus se contenter de penser "hexagonal" ou sur la base de cartographies dépassées, mais d'envisager la richesse de nos territoires avec beaucoup de finesse, et l'ensemble de notre pays en dynamique européenne.

Gérard ONESTA

Juin 2014



Remerciements

À Jean François et Jean Charles pour nos discussions sur l'Occitanie,
À Thomas pour ses précieux conseils de géographe,
Aux membres de la Commission "Régions Fédéralisme" pour la qualité de nos échanges,
À mes collègues, collaborateurs et collaboratrices au Conseil Régional pour leurs apports.

