

REDESSINER
LES TERRITOIRES
DE LA RÉPUBLIQUE

JACQUES FLOCH

AVANT LE PROPOS...

Quel beau chantier que celui qui va consister à redessiner les territoires de la République.

Il va falloir en faire une grande œuvre collective en s'assurant de l'égalité et de la solidarité républicaines.

Élu local pendant 37 ans dont 21 ans avec la fonction de maire, auxquels il faut ajouter 25 ans de présence à l'Assemblée Nationale, vice-président de la Commission des lois me permettant, entre autres, de participer à l'élaboration des lois de décentralisation de 1983, je ne peux m'empêcher d'apporter un peu d'eau au moulin du devenir de l'espace français.

De plus, j'ai vu naître une passion pour l'Administration dite locale, celle qui est au plus près des citoyens, celle qui est d'abord, quotidiennement, à leur service. C'est pourquoi je me suis autorisé à émettre les quelques réflexions que je présente ici sur ce vaste sujet.

Jacques FLOCH

Maire honoraire de Rezé

Membre honoraire du Parlement

Ancien Secrétaire d'État

Président de l'Agence d'urbanisme
de la région nantaise

Le Président de la République et le Premier ministre ont relancé le débat sur les institutions de notre pays. Aussitôt les vieilles rengaines, les vieux clichés sont réapparus : trop de communes, des départements inutiles, des régions trop petites, l'histoire des territoires oubliés, les élus trop nombreux et trop bien payés, les fonctionnaires en surnombre, les impôts trop chers.

Quelques données de base

Territoires	Nombre	Nombre d'élus	Coût	Nombre d'agents	Coût total	Dépenses de fonctionnement
					Coût par agent	
Régions	26 dont 4 Outre-mer	1 880		80 500	2,9 Mrd€ 35 528 €	16,7
Départements	101	4 052		297 400	11,2 Mrd€ 37 559€	54,3
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre	2 145	Environ 20 000 (déjà élus communaux)		184 600	5,8 Mrd€ 31 257 €	27,7
Communes	36 767 dont 121 sans municipalité	519 417 conseillers municipaux dont 36 646 maires		1 045 900	33,2 Mrd€ 31 743 €	63,9
Total	39 039	525 349	1,2	1 608 400	53 Mrd€ 32 952 €	152,9*

* Données consolidées

Coûts : en milliards d'euros.

Coût moyen par élu local : 2 267 euros par an.

Rappel : chaque parlementaire (député et sénateur) perçoit 157 000€ par an, soit 145 millions pour les 2 assemblées, environ le tiers de ce que reçoivent les joueurs de foot en 1^{re} division.

Une décentralisation en mouvement encore inachevée

Bref, il est temps, grand temps de tout chambouler, mais pour quoi faire ? Car la vraie question est là, et sur un sujet pareil autant de « questionnés » autant de réponses. D'autant que les citoyennes et les citoyens ont goûté, après quatre siècles de concentration et de centralisation du pouvoir d'État, à une inversion de tendance. Souvenons-nous de la mainmise sur tous les pouvoirs par Henry IV, puis Richelieu, Louis XIV et Colbert, les révolutionnaires de 1789, Bonaparte, la III^e République et à chaque fois pour de « bonnes raisons ».

L'inversion de tendance viendra, timidement, de la IV^e République, même si l'on note quelques tentatives entre les deux guerres.

La IV^e République donnera plus de pouvoirs aux préfets installés dans les grandes villes de province, ils seront inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME), un grand titre pour un peu de concertation et surtout pour le contrôle de l'application du Plan (cette grande idée selon le général De Gaulle).

Le général De Gaulle attendra la fin des années 60 pour proposer une régionalisation qui apparut timide, et, malgré cela, une conjonction d'opposants lui fit payer cette audace. Le général avait osé toucher au Sénat qui aurait dû à cette occasion fusionner avec le Conseil Économique et Social et perdre tous ses pouvoirs, mais il avait aussi dessiné le contour des régions telles qu'elles existent encore aujourd'hui.

Georges Pompidou reprit à son compte la projection gaulienne et donna naissance aux établissements régionaux en 1973 avec des pouvoirs restreints, très restreints. Aux yeux des citoyens la région existait, elle avait ses limites, sa capitale, son Président.

Valéry Giscard d'Estaing, avec son secrétaire d'État aux collectivités locales Marc Becam, maire de Quimper, firent un effort d'imagination intéressant en consultant nombre d'élus locaux à qui ils donnèrent un avant-goût de ce que pourrait être une vraie décentralisation. Les élections de 1981 ne leur permirent pas d'aboutir.

Le Président François Mitterrand et les partis de gauche qui le soutenaient avaient inscrit dans leur programme les idées de déconcentration des pouvoirs de la République et de décentralisation des actions de gestion. L'idée de base était de rester proche des citoyens, sous leur contrôle par l'élection au suffrage universel de leurs représentants à tous les échelons des collectivités territoriales, sans porter atteinte à l'unité et l'égalité républicaines. Le représentant de l'État, le préfet, de tuteur devenait le garant de la légalité des décisions prises par les assemblées locales, dont il ne jugeait plus l'opportunité. La République restait une et indivisible.

La réforme de la décentralisation du Président François Mitterrand et de Gaston Defferre de 1983 a été une véritable révolution, on n'a pas fait mieux depuis cette date. Les citoyens ont applaudi cette liberté donnée à leurs élus de gérer librement leurs collectivités sans avoir à passer sous les fourches caudines des représentants de l'État mais aussi en prenant toutes leurs responsabilités sans se cacher derrière eux. Élu en 1971, j'ai connu les deux systèmes et d'autant apprécié la réforme.

Les propositions d'aujourd'hui

Les partis politiques, dont le rôle constitutionnel est de proposer des réponses à ces questions d'organisation de la République, sont loin d'être muets, ils sont plutôt bavards sur le sujet. Malheureusement, ils ont des velléités multiples, voulant satisfaire tout le monde et son contraire.

La lecture des programmes, des déclarations des grands partis politiques de notre pays est édifiante sur la division qui règne au sein de chacun d'entre eux.

Quant aux « experts », ceux qui savent, les « sachants », ceux qui écrivent dans la presse, ceux qui « causent dans le poste », ceux qui se montrent sur le petit écran, ils sont péremptores : chiffre à l'appui, tous démontrent que notre pays est d'un archaïsme fou et dangereux.

Souvent, trop souvent « on » oublie de rappeler l'histoire de la France, l'histoire de la République et l'histoire du long chemin parcouru par l'idée de démocratie.

DE LA COMMUNE

2000 ans d'Histoire

L'histoire des communes commence avant l'arrivée des Romains, avant l'instauration du christianisme : des villes, des lieux de vie existaient avant ces grands événements. Certaines existent toujours.

Les territoires des 36 767 communes d'aujourd'hui reposent sur les territoires des 40 000 paroisses d'avant 1789. Elles savent travailler ensemble dans les quelque 16 500 EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) dont 370 pays et 2 145 groupements à fiscalité propre. Lorsqu'une d'entre elles est particulièrement importante, elle sait s'associer et trouver des partenaires dans sa banlieue pour devenir une métropole.

Les communes fournissent les gros bataillons d'élus locaux, les conseillers municipaux dont on ne dira jamais assez le dévouement et le savoir-faire. Ils sont 519 417 dont 36 646 maires, 1 pour 126 citoyens, qui s'occupent des affaires communes, des affaires des autres, rare exemple à travers le monde d'une participation citoyenne où la démocratie sort gagnante.

Le Sénat, qui connaît bien ces chiffres, n'a jamais fait de propositions pour en diminuer d'autorité le nombre, il se contente, en ce qui concerne les communes, d'invoquer le volontariat pour leurs fusions, ce qui se réalise rarement.

Les sénateurs élus par les membres de ce gros bataillon ne peuvent, croient-ils, leur déplaire.

Une question se pose pourtant : quelle est la taille minimum d'une commune pour disposer des équipements nécessaires aux familles, aux entreprises ? Quels critères utiliser pour mesurer cette taille : le nombre d'habitants, la superficie de la commune, le nombre d'enfants scolarisables, le nombre d'emplois, les kilomètres de voiries, la richesse des contribuables et bien d'autres. Les technocrates qui nous servent (nous gouvernent !) ne manquent pas d'imagination.

Aussi, après avoir répondu à cette question et déterminé le nombre de communes ayant l'obligation de regroupement, la liste s'établira d'elle-même. Et après on revient à la case départ : volontariat ou soumission à une loi pour laquelle il faudra, comme toujours, trouver une majorité politique pour la voter, cette affaire intéressante au plus près l'ensemble des citoyens, le référendum peut (doit) être le moyen le plus approprié.

Une proposition : redéfinir la commune

Une proposition qui peut apparaître simpliste s'inscrit aujourd'hui dans le débat : puisque toutes, ou presque (50 font de la résistance), les communes participent à la gestion d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), faisons de celui-ci une collectivité locale de plein exercice, en devenant une municipalité nouvelle, les communes membres de l'EPCI devenant communes associées en gardant une personnalité morale.

Les nouvelles municipalités disposent d'un conseil municipal présidé par un maire de plein droit, les communes membres de la municipalité disposent, si elles le souhaitent, d'un conseil communal consultatif.

Le conseil municipal est élu au suffrage universel par l'ensemble de la population de l'ancien EPCI.

La loi fixera le rôle, les prérogatives de chacun, le but étant de maintenir au plus près des citoyens les institutions territoriales mais tout en assurant des moyens de gestion et d'équipements beaucoup plus importants puisque s'appuyant sur une population plus nombreuse et une assiette fiscale élargie.

Le résultat d'une telle opération : on passe de 36 614 communes adhérentes aujourd'hui à un EPCI à 2145 municipalités bases territoriales de la République. Certains vont jusqu'à imaginer un nouveau conseil municipal élu par section, chaque section représentant une ancienne commune au groupement d'anciennes communes, ainsi le patriotisme « clochetal » serait sauvegardé, on peut rêver !

Tout ou presque tout a été essayé depuis la fin des années 50 du XX^e siècle pour tenter de diminuer le nombre de communes, sans résultat. Par contre, les élus ont su s'associer, travailler ensemble sur un même territoire, faisant fi très souvent de leurs appartenances politiques, ils ont donné à la France son visage d'aujourd'hui : un des mieux dotés d'équipements publics de par le monde. Encore un effort et la rationalisation sera vécue comme une nécessité.

DU DÉPARTEMENT

225 ans d'Histoire

Péremptoirement, des personnages importants de notre vie politique actuelle proposent de supprimer les conseils généraux. Habiles, ils ne demandent pas la fin des départements, qui disent-ils, continueront à avoir une existence, comment et pour quoi faire ? Ils ne précisent pas ! Ils ne sont pas seuls, ils ont des compagnons de route dans tous les partis politiques.

Mais, comme leur solution se résume à fusionner les conseils généraux avec un conseil régional, on peut penser que les prérogatives des uns et des autres se retrouveront dans le

même panier. Ils effacent ainsi deux siècles de l'Histoire de France, pourquoi pas !

Il faut se souvenir que les départements, il en existe 101 aujourd'hui, ont été créés le 22 décembre 1789 pour remplacer les « gouvernements », espaces territoriaux de la royauté. Ils apparaissent surtout comme des circonscriptions politiques où se pratiquent les élections législatives. Certains députés, à cette époque, ajoutent à leurs noms l'appellation du département qui les a élus (Martin du Gard, Girod de l'Ain, etc.). En 1799, ils deviennent des entités administratives soumises à l'autorité d'un représentant de l'État, le préfet « assisté » d'un conseil élu, le conseil général.

Mais, comme pour les communes, l'histoire du département est plus ancienne. Dès la fin du XVIII^e siècle, un projet de département avait vu le jour pour des raisons fiscales et (déjà) d'aménagement du territoire, mais là-aussi, comme toujours, le vrai motif était la mise en place d'une politique de centralisation du pouvoir en se mettant à l'abri des ancestraux pouvoirs locaux (surtout des parlements provinciaux). Louis XIV et Colbert semblent être dans ce domaine les arrière-grands-parents des révolutionnaires de 1789 et de Bonaparte en particulier.

En 1789, il fallait véritablement unifier la France. Les départements supportant un mode identique de gouvernement étaient les relais nécessaires pour l'application uniforme de la loi.

Deux faits marquèrent les esprits : l'uniformisation des poids et mesures et l'usage du français. Les révolutionnaires, confirmant l'arrêt de Villers-Cotterêts de François I^{er}, firent de l'usage du français une obligation, confirmant et accentuant ainsi le fait centralisateur. Cette obligation, comme pour les poids et mesures, passait par les départements qui en garantissaient l'usage par les citoyens.

La France, de 1800 à 1870, accepta sans trop de contraintes cette organisation. Elle fut remise en cause lors de l'instauration de la III^e République, qui, elle, réaffirma la nécessaire

unité de la nation. Les adversaires du régime républicain devinrent régionalistes, au nom de l'histoire, de la culture, de la langue. Les publications en langues régionales connurent un regain d'intérêt au prix d'efforts intellectuels pour inventer un vocabulaire moderne ou pour remettre en usage une grammaire ignorée depuis des siècles. L'histoire contemporaine des langues régionales n'est pas sortie de ce schéma.

La concentration des pouvoirs de l'État du temps des monarchies (des Bourbon ou des Bonaparte) ou de la République s'explique par la nécessaire unité de la nation française, composée de peuples venant du plus profond des âges ou des rencontres multiples liées au positionnement géographique de la France, de son élargissement à travers le monde lors de ses épopées coloniales. La patrie, c'est le sol où vit la nation. La nation c'est la rencontre de peuples ayant décidé de vivre ensemble sur le même sol. La belle devise des agronomes résume bien ces définitions : Le sol c'est la patrie, cultiver l'un c'est aimer l'autre.

Quelles propositions pour aujourd'hui : bannir l'uniformité ?

Aujourd'hui, d'autres propositions peuvent apparaître pour le devenir des départements. La plus radicale est leur suppression pure et simple, mais cela est trop simple, les départements ne sont pas des entités uniformes, tant en nombre d'habitants qu'au niveau de leur superficie. Ainsi, par exemple, le département du Nord qui, en 2011, est le plus peuplé de France avec 2 579 208 habitants et une densité de 449 habitants/km², n'est en rien comparable avec la Lozère qui abrite 77 156 habitants pour une densité de 15 habitants/km². Mais, au-delà de ces extrémités, les 22 départements de plus de 1 million d'habitants ne se gèrent pas de la même façon que les 29 départements de moins de 300 000 habitants, d'autant que les premiers ont tous sur leurs territoires un ensemble urbain du type métropole et disposent de services collectifs d'importance.

Faire disparaître les départements, c'est sûrement condamner les départements les moins peuplés à un appauvrissement et surtout à un déséquilibre territorial contraire à l'unité de la République.

Les idées ne manquent pas pour sortir des sentiers battus, mais rares sont celles qui se transforment en réalités. Deux ont pourtant vu le jour : la première est à l'initiative du Président du Conseil général du Rhône, Michel Mercier (UDI), et du Président de la Communauté urbaine du Grand Lyon, Gérard Collomb (PS). Leur proposition a consisté à administrer le territoire métropolitain lyonnais (58 communes, 1 300 000 habitants) par le seul conseil communautaire, y compris les prérogatives du conseil général, et le territoire dit rural (400 000 habitants) par le conseil général. La majorité des élus du Rhône ont donné leur aval à cette formule pour le moins originale. La deuxième proposition est une initiative des élus majoritaires (UMP et UDI) des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, ils projetaient une fusion de leurs territoires pour n'avoir plus qu'une seule assemblée au lieu de trois – 2 départements + 1 région – et des services uniques à la disposition de la population alsacienne. Consultée par référendum, celle-ci a rejeté la proposition.

Il semble bien qu'une proposition uniforme de modification du statut départemental est donc d'ores et déjà vouée à l'échec, le législateur devra faire preuve d'une grande imagination en tenant compte des situations locales pour tenter de modifier le cours de l'histoire départementale.

Des services à la population ne peuvent être efficaces que s'ils s'assoient sur une population plus nombreuse et une assiette fiscale élargie. Dans l'état actuel des choses, il est impossible de demander à une municipalité de répondre à tous les besoins émis par les citoyens et prévus par la loi : aides aux familles, aux demandeurs d'emploi, aux acteurs économiques, etc.

DE LA RÉGION

À la recherche d'une organisation territoriale digne du XXI^e siècle : la nouvelle Région française

Dès que l'on parle de région dans notre pays, se mettent en marche les vieux lobbies, ceux qui sont nés pour combattre l'idée républicaine d'unité de la nation, jacobine, héritière du centralisme étatique décrit plus haut.

À la fin du XIX^e siècle, les « défenseurs » de « la province », en fait les défenseurs du conservatisme contre le progrès républicain, ont ouvert ce débat, bien sûr au nom des anciens droits, des anciennes libertés (pour qui ?) permettant de limiter l'application et l'étendue des acquis – aux citoyens – liés à la République : l'école publique et obligatoire, le service militaire pour tous, les premiers progrès sociaux, le suffrage universel. Tout cela devait, à leurs yeux, recevoir une application diversifiée, tant le niveau de compréhension était différent d'une région à une autre. On y ajouta le droit à l'usage des langues dites régionales que la République avait, il faut bien le dire, tendance à injustement malmenier.

La République résista près d'un siècle à ces pressions et depuis trois décennies essaie de trouver la formule la plus convenable pour rapprocher les citoyens du pouvoir régional, elle y est presque !

Une nouvelle étape de la régionalisation !

Une nouvelle étape de la régionalisation aurait-elle pour conséquence une modification profonde des institutions de la République ? On ne peut répondre à cette question par un haussement d'épaule car c'est aujourd'hui une réalité.

L'État, depuis les années 1970, a enfin accepté de déconcentrer des pouvoirs institutionnels, en admettant que son représentant dans une région composée avec une assemblée élue dans le cadre d'une nouvelle collectivité territoriale, collectivité dont on a limité les attributions et que l'on soumet à un contrôle, certes a posteriori, pour s'assurer de la bonne application de la loi et du règlement.

Un exemple de déconcentration et de décentralisation : l'enseignement

Si la déconcentration s'accompagne d'une décentralisation de pouvoirs, l'État peut confier à la région la gestion de tel ou tel service, par exemple les lycées tout comme les collèges sont attribués aux départements et l'enseignement primaire aux communes, l'État se réservant l'enseignement supérieur et la recherche. Voilà une décentralisation qui s'est, à mon avis, arrêtée en chemin. On peut comprendre que les écoles maternelles et primaires soient du ressort des communes, au plus près des besoins des familles pour la première phase d'enseignement et d'éducation. Mais une véritable décentralisation aurait dû confier à la région le reste du système éducatif et de la formation professionnelle en lui assurant les moyens financiers adéquats par l'attribution d'une recette fiscale stable performante, recette fiscale permettant aussi la mise en place d'un système de péréquation interrégionale pour ne pas porter atteinte à l'unité et l'égalité républicaines, tous nos jeunes concitoyens ayant besoin, dans ce domaine comme dans tant d'autres, que la République reste une et indivisible.

Le nécessaire débat serein

Tout cela ne peut se faire sans réflexions profondes qui prendraient en compte à la fois la conjoncture immédiate et l'avenir par définition toujours incertain. Par exemple, l'État,

aujourd'hui, ayant besoin de réduire la dépense publique, est tenté d'augmenter les pouvoirs de la décentralisation tout en contrôlant le niveau des dépenses des collectivités territoriales. Les dépenses des uns s'additionnent aux dépenses des autres, les dettes des uns s'additionnent aussi aux dettes des autres. L'ensemble des dépenses de l'État et des dépenses des collectivités locales sont les dépenses de la Nation, tout comme l'ensemble de leurs dettes sont les dettes de la Nation. Il ne sert à rien de diminuer par une décentralisation dépenses et dettes de l'État si c'est pour augmenter dépenses et dettes des collectivités locales, et pourtant, depuis 1970, c'est la grande tentation de tous les ministres des finances. Sans une réforme profonde des mécanismes et des politiques d'accompagnement, une autre phase de régionalisation ne conduira en rien à une réduction des dépenses publiques.

Par contre, il faut regarder de près ce qui se passe sur le terrain, là où les inégalités sautent aux yeux du moins doué des observateurs en prenant en compte des critères d'importance : la population, la superficie des territoires, le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, les taux de natalité et de mortalité, le niveau d'instruction et de formation professionnelle, les revenus par ménage, les créations d'entreprises, etc., le tout pouvant et devant éclairer un débat serein. Mais pourtant, ce n'est généralement pas sur les quantités et les mesures que s'engage cette sorte de discussion qui reste essentiellement politique voire politicienne, parfois historique, voire culturelle ou semblant telle.

Un exemple de territoire qui mérite réflexion : l'ouest de la France

L'ouest de la France, que l'on peut arbitrairement limiter à quelques régions telles qu'elles apparaissent aujourd'hui et dont la colonne vertébrale serait le bassin de la Loire : la Basse et la Haute-Normandie, les Pays de la Loire, le Poitou-

Charentes, régions auxquelles on ajouterait la Bretagne, ceci mérite une réflexion lorsque l'on regarde, étudie le contenu d'études récentes soutenues par une cartographie appropriée, le tout s'appuyant sur l'histoire des territoires.

Ainsi, on détermine mieux les espaces qui semblent avoir été oubliés par les « aménageurs » depuis des décennies, voire des siècles, par exemple, l'intérieur de la Bretagne, que l'on ne traverse pas, que l'on contourne (cela vient de loin : les bretons de Grande-Bretagne, fuyant les saxons, viennent aux IV^e et V^e siècles se réfugier en Armorique. Ils envahissent un pays qui n'est pas le leur, s'installent sur les côtes et un peu à l'intérieur).

Le sud de la Normandie subit aussi le poids de L'Histoire. Les terres données à Rollon par le roi de France sont essentiellement celles qui bordent la Seine, le reste de la Normandie sera une suite de conquêtes de ducs gourmands au grand dam des hommes du Nord installés dans la Manche qui leurs disputeront particulièrement les « accaparements » utiles situés sur les côtes de la Manche.

Le constat et des arguments

Dans « notre » ouest se détachent deux vastes zones. La première comprise entre Saint-Malo, Lorient, La Rochelle, la deuxième entre Saint-Lô, Evreux, Le Tréport. Les cartes issues des recensements de la population de 2006 et 2011 confirment cette vision des choses.

Dans ces deux espaces se concentrent la majorité de la population, la majorité des emplois, de la création de richesses, de la recherche et de l'innovation, des lieux d'enseignement supérieur, des lieux de culture, ceux qui s'inscrivent dans les meilleurs palmarès.

L'espace Saint-Malo, Lorient, La Rochelle s'inscrivant dans trois régions fait fi des « frontières » imposées par l'actuel découpage régional et des frontières que l'histoire a retenues. C'est son potentiel dans tous les domaines qui en fait

un espace de vie capable d'animer l'ensemble des territoires qui l'entourent pour en faire une région de taille européenne, utile face aux enjeux majeurs de notre époque. Une décision intelligente serait de faire se rencontrer ces territoires dans une seule entité de gouvernance.

Certes, il faut dépasser beaucoup d'arguments aussi utiles, aussi intelligents que les précédents, mais aussi donner moins d'importance à d'autres tels que la notion de frontières historiques. On ne peut limiter l'ouest de la France à la seule Bretagne, même avec cinq départements, et ce au nom de la culture bretonne, de la langue bretonne, de l'esprit breton. Les historiens, les géographes, les « cultureux », les sociologues se disputent là-dessus, certains, pour enrichir (pour appauvrir) leurs arguments, soulignent l'illégitime naissance de cette bâtarde région des Pays de la Loire. Elle serait née de la volonté de Pétain ; argument relevant de l'à peu près, le régime de Vichy n'avait pas créé de régions mais des circonscriptions économiques dont le cadre géographique relevait d'études faites entre les deux guerres et à la fin du XIX^e siècle. Même l'église catholique, chère à une majorité de bretons, n'a jamais respecté les frontières « historiques » de la Bretagne : avant 2002, et de tous temps, Nantes, le comté de Nantes devenu le département de la Loire-Inférieure, puis de la Loire-Atlantique, dépendait de l'Archevêché de Tours et, depuis 2002, de la province de Rennes qui regroupe la Bretagne et les Pays de la Loire. En fait, une minorité de Bretons rêvent d'un État breton dont ils précisent qu'il ferait partie de l'Union européenne (Ah bon !), d'autres se contenteraient d'une autonomie, voire d'une forte décentralisation au sein de la République Française (comme le duché de Bretagne au sein du royaume de France). Ces propositions sont loin d'être majoritaires et, lors des consultations électorales, les candidats qui les soutiennent sont toujours en dessous de la barre des 5 % voire des 2 %.

Et la République dans tout ça !

Les frontières sont une chose mais une fois définies, il faut préciser le contenu régional dans le cadre des institutions de l'État, sur la nature même du devenir de la République, de son unité, de son principe d'égalité.

La République déconcentrée, décentralisée est-elle un obstacle à son unité ? On peut répondre non si on respecte le principe d'égalité, celui-ci se mesurant aux droits à la qualité des services rendus, à la justice fiscale entre tous et pour tous les territoires de la République, les citoyens étant traités de la même façon du nord au sud, de l'est à l'ouest. Or, certains préconisent aujourd'hui, au nom de la rationalité, 5 à 6 régions disposant d'un parlement régional présidé par un ministre-président, c'est grosso modo le système fédéral allemand. L'égalité citoyenne disparaît devant la capacité des États fédéraux à légiférer (en Allemagne, une loi votée en Bavière n'a pas de portée législative en Saxe). Imaginez-on, par exemple, une région occitane dont le « parlement » voterait une loi rendant obligatoire, dans les administrations, l'usage de l'occitan et réservant les fonctions administratives à ceux capables de s'exprimer dans cette langue (que Jean Jaurès, qui la parlait, trouvait admirable).

Le Premier ministre, Manuel Valls, propose de réduire le nombre des régions, 10 à 12 au lieu de 22 en France métropolitaine, pourquoi pas ? Mais sur quels critères ? Et surtout, en tenant compte de quelques réalités et exigences :

Les peuples de France, qui composent la nation française, ont mis plus de 1 000 ans pour trouver les fondements de leur unité, toute mesure discriminatoire porte atteinte à cette union fraternelle. De plus, aujourd'hui, qui peut dire qu'il appartient à tel ou tel peuple, compte tenu des mouvements impressionnants des populations à l'intérieur de la France depuis plus d'un siècle ? Aucun individu, aucune famille. Combien se sentent Bretons, Provençaux, Alsaciens, Ch'timi, Auvergnats simplement parce qu'ils habitent telles

ou telles régions et qu'ils y ont trouvé leur parcelle de bien vivre et de bonheur !

La loi doit rester l'apanage du parlement national, le règlement issu de la loi doit suivre le même chemin. Ce serait une erreur, voire une faute, que d'autoriser les assemblées régionales à interpréter le sens de la loi d'une manière différente, voire contradictoire, par la promulgation de décrets.

La région, élargie territorialement, chef de file en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, pour la transition énergétique, pour l'enseignement supérieur, pour la recherche, pour les transports régionaux et intercités et certainement d'autres domaines qui la rapprochent des citoyens, donnera tous leurs sens aux mots décentralisation et déconcentration, l'État, par la loi, assurant les recettes fiscales et les péréquations nécessaires pour assurer les solidarités entre les territoires.

Nous vivons actuellement un moment de réflexions et de constructions de notre pays qui prend conscience que l'excès de centralisation des pouvoirs doit avoir une fin, mais aussi que du « jacobinisme » on ne peut tomber dans un extrême « girondisme ».

Un grand atelier est ouvert et si on appelait à venir y travailler les citoyens, je suis persuadé qu'ils seraient inventifs, percutants et qu'une large majorité d'entre eux donnerait un nouveau visage à la République sans porter atteinte à son unité, à l'unité de la nation Française.

ANNEXES

Cartes :

- ✓ Carte 1 : **Relief et capitales régionales de l'Ouest dans la France**
- ✓ Carte 2 : **Évolution de la population dans l'ouest français entre 2006 et 2011**
- ✓ Carte 3 : **Évolution des emplois dans l'ouest français entre 1999 et 2010**
- ✓ Carte 4 : **Revenu fiscal médian des ménages en 2010**
- ✓ Carte 5 : **L'historique du découpage régional**
 - 5.1. La France des gouvernements, des parlements et conseils souverains en 1789
 - 5.2. Les régions « économiques » proposées en 1938
 - 5.3. Préfectures régionales de l'État français 1941-1944 et commissariats de la République
 - 5.4. Les « IGAMIES » 1948
 - 5.5. Les régions aujourd'hui, découpage régional de la France métropolitaine depuis 1955
 - 5.6. Les propositions du comité « Balladur » en 2009

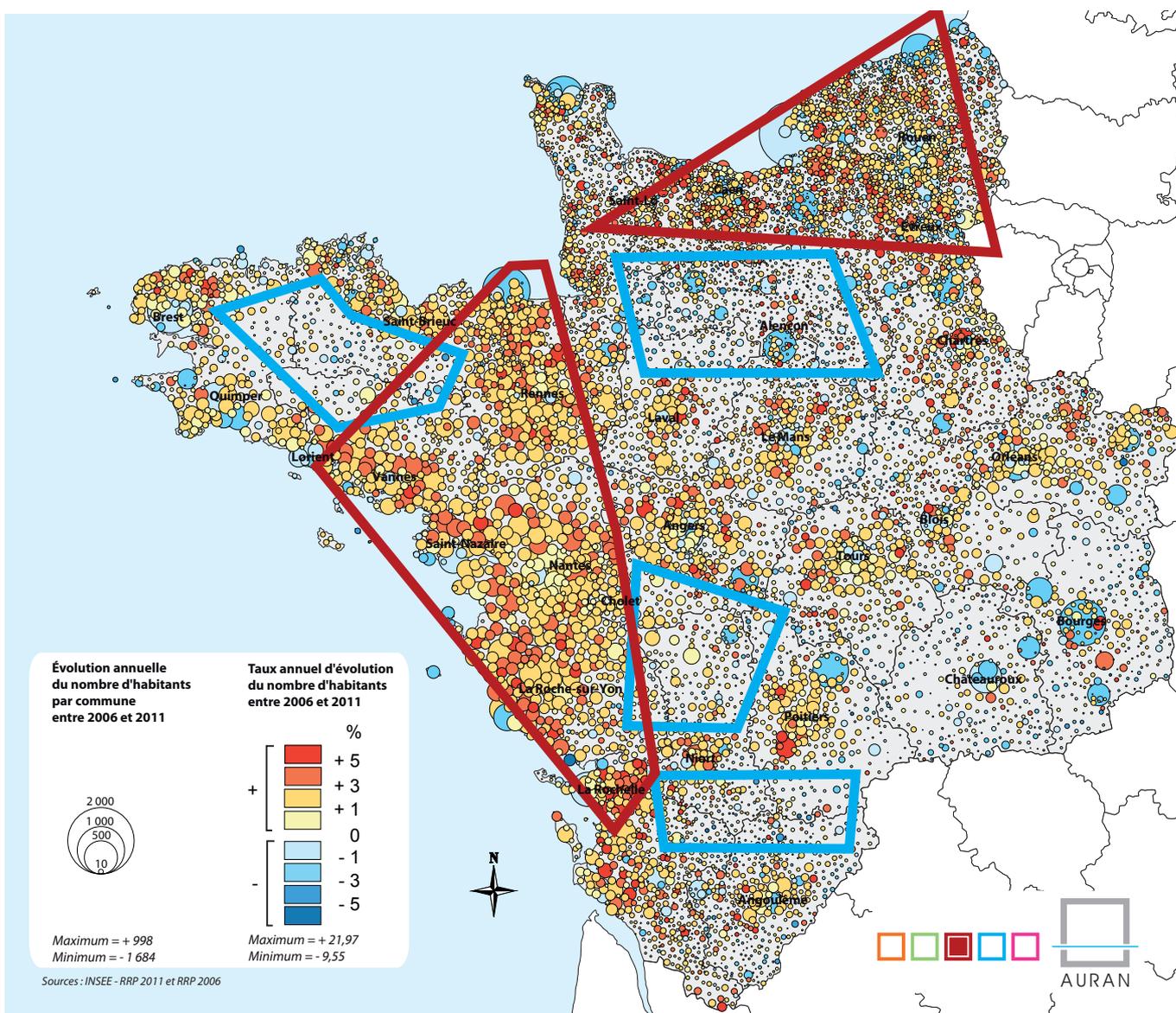
Tableaux :

- ✓ Tableau 1 : **Population et superficie des régions de l'ouest de la France**
- ✓ Tableau 2 : **Population, emplois, dépenses par habitant des régions de l'ouest de la France**
- ✓ Tableau 3 : **Données comparatives sur les budgets des collectivités locales des régions de l'ouest de la France**
- ✓ Tableau 4 : **Revenus fiscaux des ménages des régions de l'Ouest de la France**

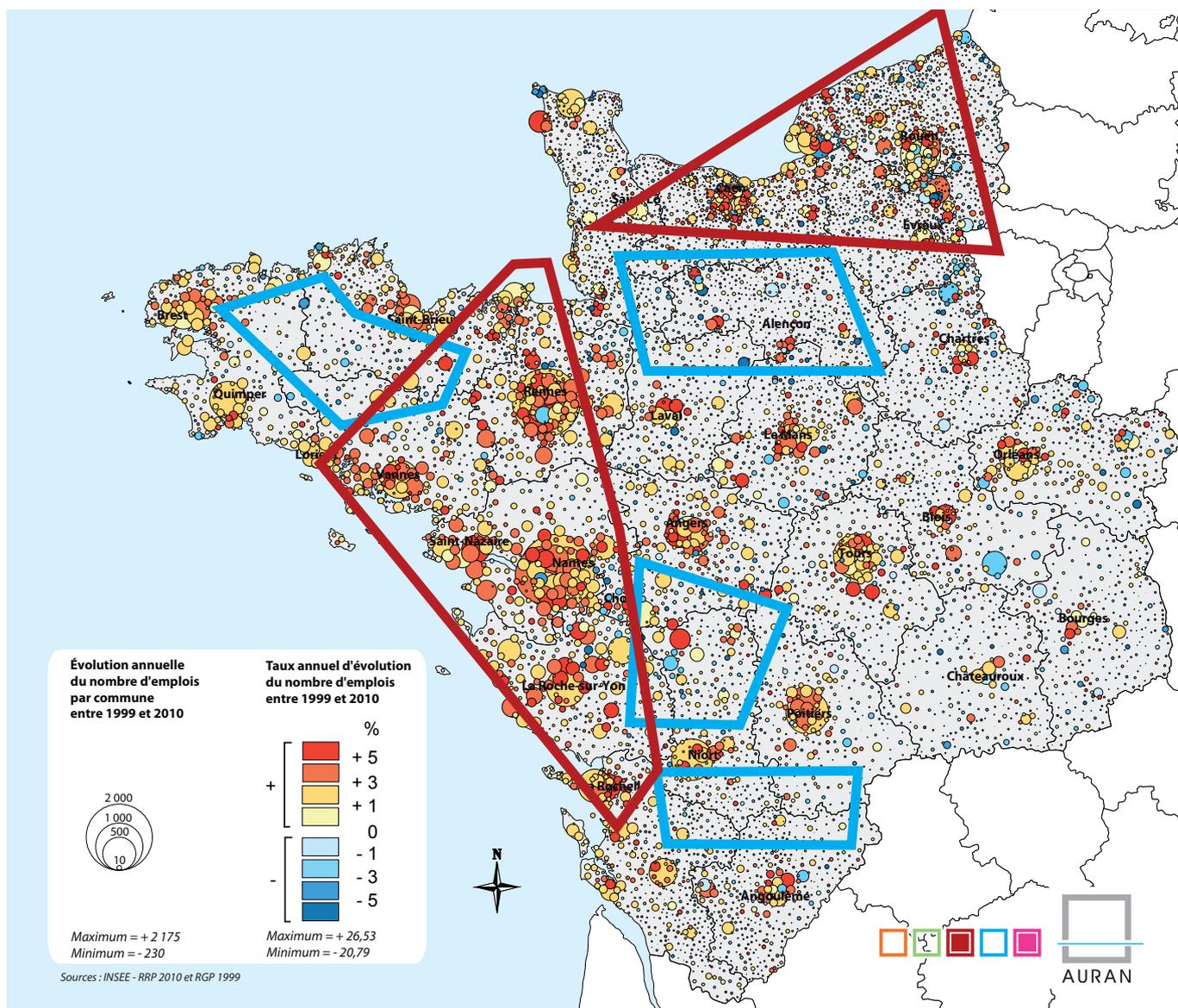
CARTE 1 : RELIEF ET CAPITALES RÉGIONALES DE L'OUEST DANS LA FRANCE



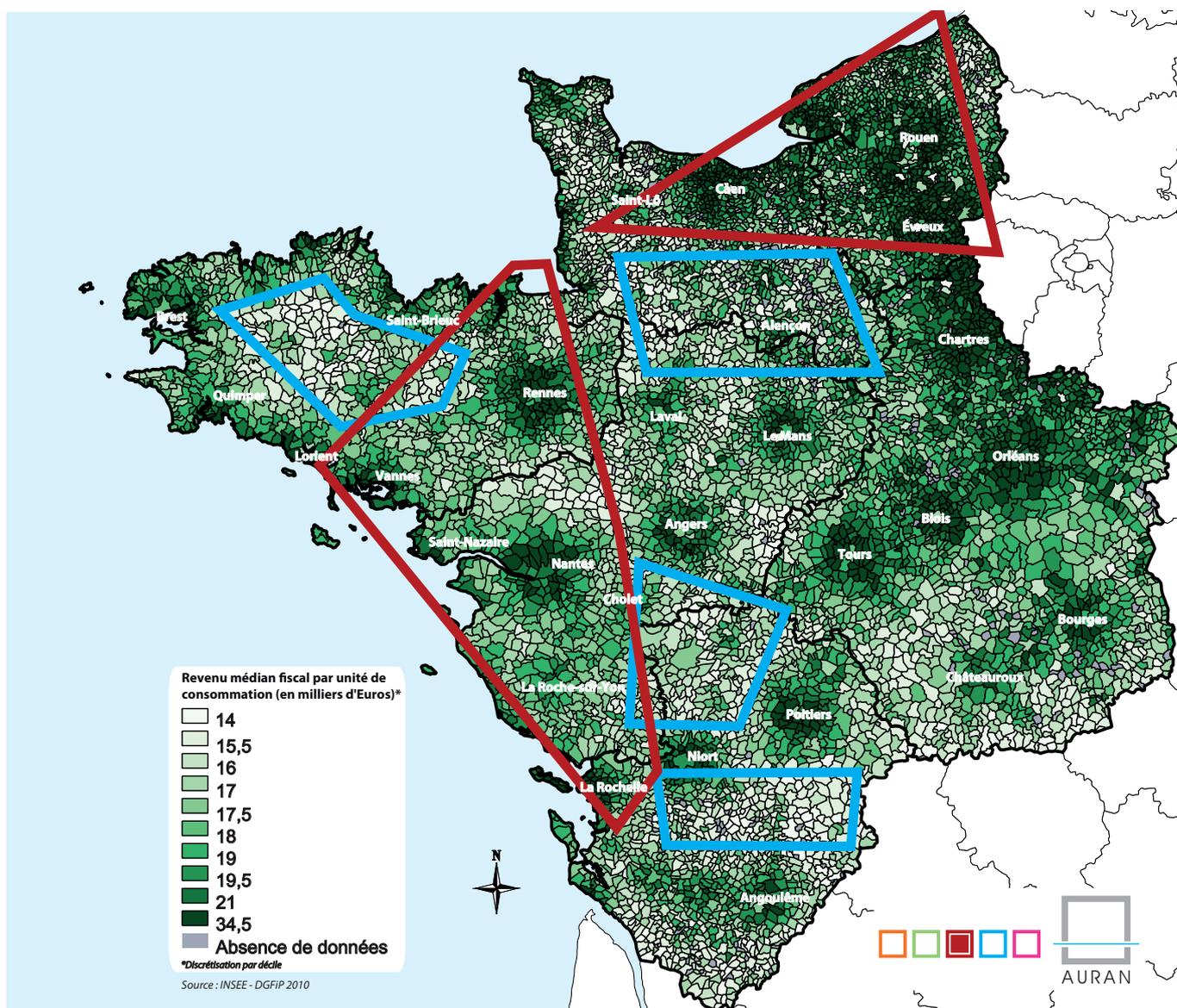
CARTE 2 : ÉVOLUTION DE LA POPULATION DANS L'OUEST FRANÇAIS ENTRE 2006 ET 2011



CARTE 3 : ÉVOLUTION DES EMPLOIS DANS L'OUEST FRANÇAIS ENTRE 1999 ET 2010

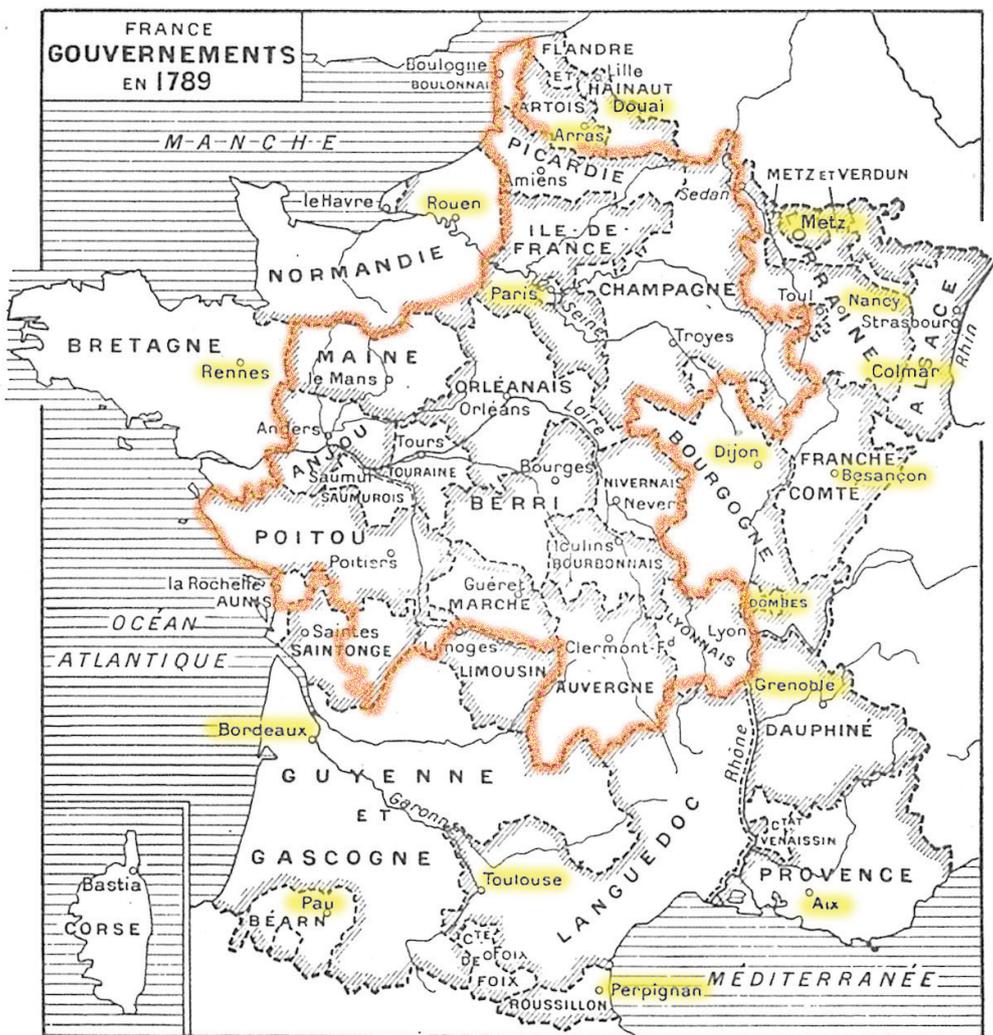


CARTE 4 : REVENU FISCAL MÉDIAN DES MÉNAGES EN 2010



CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

1. LA FRANCE DES GOUVERNEMENTS, DES PARLEMENTS ET CONSEILS SOUVERAINS EN 1789



 Les gouvernements en 1789

 Parlement de Paris

 Pau Sièges des Parlements aux Conseils souverains

Source : Miossec Jean-Marie. Géohistoire de la régionalisation en France. Paris : PUF, 2009

CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

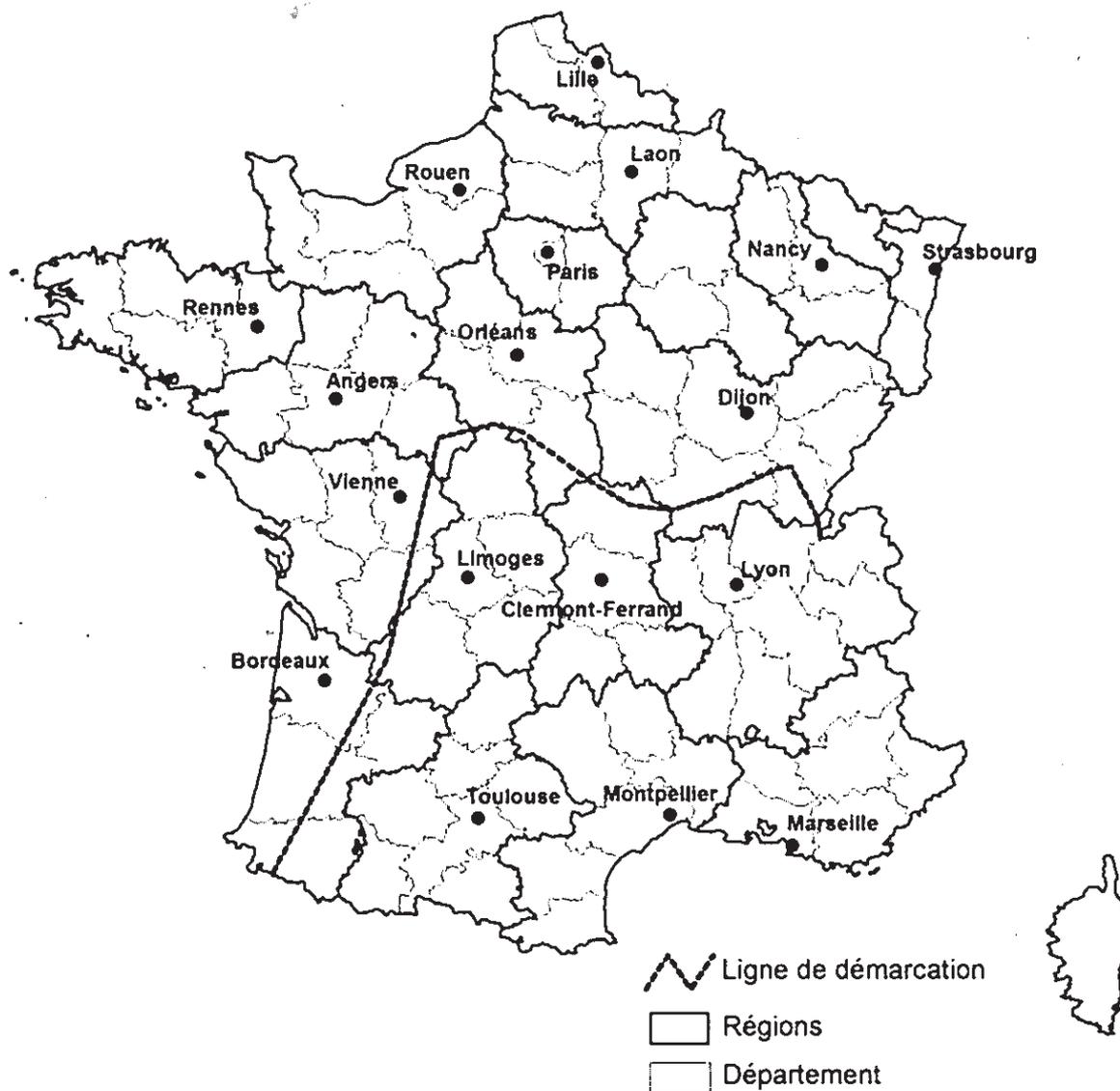
2. LES RÉGIONS « ÉCONOMIQUES » PROPOSÉES EN 1938



Source : Miossec Jean-Marie. Géohistoire de la régionalisation en France. Paris : PUF, 2009

CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

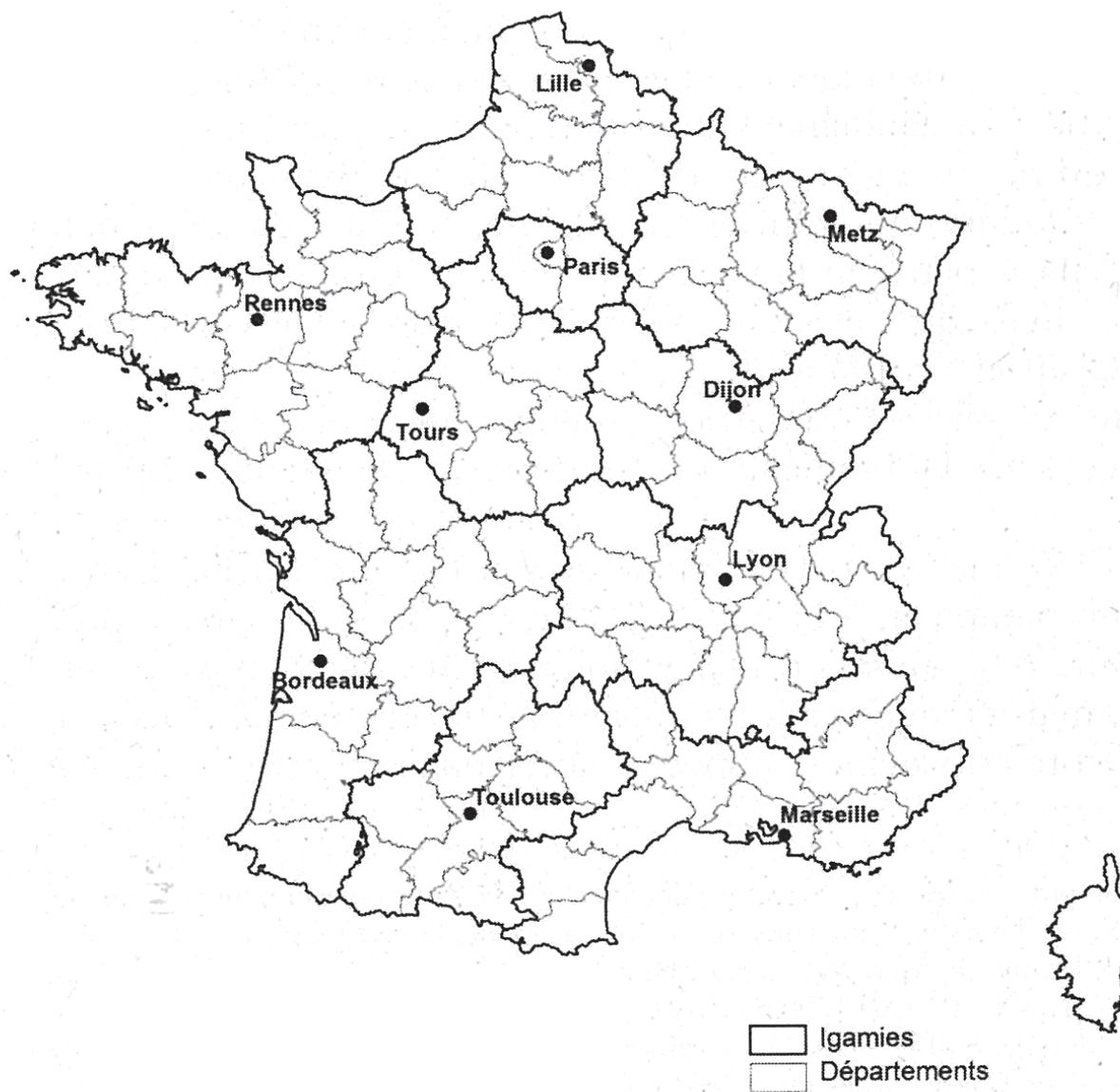
3. PRÉFECTURES RÉGIONALES DE L'ÉTAT FRANÇAIS 1941-1944 ET COMMISSARIATS DE LA RÉPUBLIQUE



Source : Miossec Jean-Marie. Géohistoire de la régionalisation en France. Paris : PUF, 2009

CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

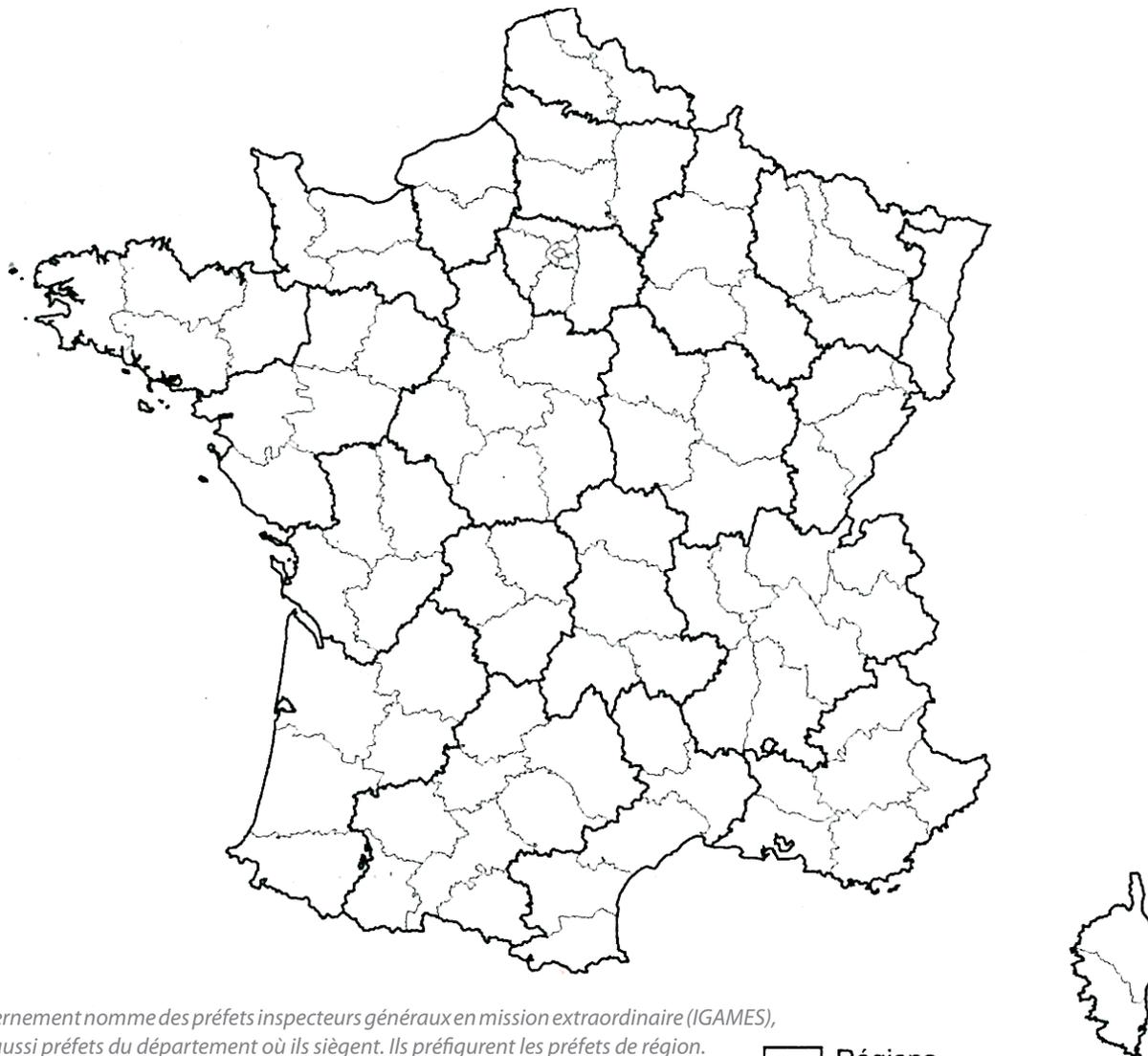
4. LES « IGAMIES » 1948



Source : Miossec Jean-Marie. Géohistoire de la régionalisation en France. Paris : PUF, 2009

CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

5. LES RÉGIONS AUJOURD'HUI, DÉCOUPAGE RÉGIONAL DE LA FRANCE MÉTROPOLITAINE DEPUIS 1955



Le gouvernement nomme des préfets inspecteurs généraux en mission extraordinaire (IGAMES), ils sont aussi préfets du département où ils siègent. Ils préfigurent les préfets de région.

▭ Régions
▭ Départements

Source : Miossec Jean-Marie. Géohistoire de la régionalisation en France. Paris : PUF, 2009

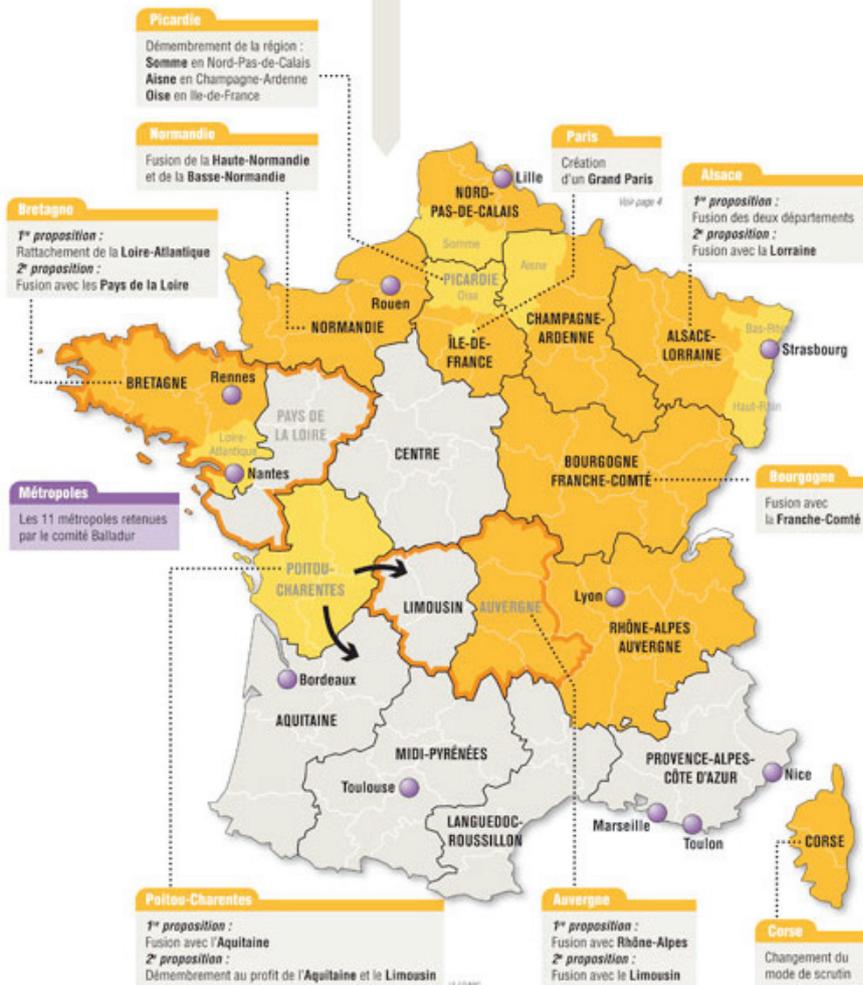
CARTE 5 : HISTORIQUE DU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

6. LES PROPOSITIONS DU COMITÉ « BALLADUR » EN 2009

Les Régions actuelles...



... et les propositions défendues lors des auditions du comité Balladur



Source : rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, mars 2009

TABLEAU 1 : POPULATION ET SUPERFICIE DES RÉGIONS DE L'OUEST DE LA FRANCE

	Population		Superficie	
	Nombre d'habitants	% dans l'ouest	en km ²	% dans l'ouest
Basse-Normandie	1 475 700	12,4%	17 589	15,3%
Haute-Normandie	1 839 400	15,4%	12 317	10,7%
Bretagne	3 217 800	27,1%	27 208	23,7%
Pays de la Loire	3 601 100	30,2%	32 081	27,9%
Poitou-Charentes	1 777 800	14,9%	25 809	22,4%
Ensemble de l'ouest de la France	11 911 800	100,0%	115 004	100,0%
Poids de l'ouest dans l'ensemble de la France	18,1%		17,1%	
Ensemble de la France (y compris l'outremer)	65 800 000		670 922	

Source : Insee

AURAN

TABLEAU 2 : POPULATION, EMPLOIS ET DÉPENSES PAR HABITANT DES RÉGIONS DE L'OUEST DE LA FRANCE

	Nombre d'habitants			Nombre d'emplois 2010	Dépenses par habitant (en euros) 2012
	2006	2011	Évolution annuelle		
Basse-Normandie	1 456 800	1 475 700	+ 0,26%	591 700	423
Haute-Normandie	1 811 100	1 839 400	+ 0,31%	715 300	375
Bretagne	3 094 500	3 217 800	+ 0,78%	1 301 500	357
Pays de la Loire	3 450 400	3 601 100	+ 0,86%	1 492 100	381
Poitou-Charentes	1 724 100	1 777 800	+ 0,62%	700 300	355
Ensemble de l'ouest de la France	11 536 900	11 911 800	+ 0,64%	4 800 900	375

Source : Insee, DGCL

AURAN

TABLEAU 3 : DONNÉES COMPARATIVES SUR LES BUDGETS DES COLLECTIVITÉS LOCALES DES RÉGIONS DE L'OUEST DE LA FRANCE

COMPTES ADMINISTRATIFS 2012, EN MILLIONS D'EUROS

RÉGIONS	Dépenses		
	Ensemble	Fonctionnement	Investissement
Basse-Normandie	624,2	411,5	212,7
Haute Normandie	689,7	457,9	231,8
Bretagne	1 149,3	718,7	430,6
Pays de la Loire	1 370,8	758,8	612,0
Poitou-Charentes	631,0	457,5	173,5
Total des 5 régions	4 465,0	2 804,4	1 660,6

Source : DGCL

DÉPARTEMENTS	Dépenses		
	Ensemble	Fonctionnement	Investissement
Calvados	714,2	554,4	159,8
Manche	519,3	408,4	110,9
Orne	358,9	269,3	89,6
Seine Matitime	1 474,6	1 192,4	282,2
Eure	526,8	406,8	120,0
Côtes d'Armor	581,0	477,2	103,8
Finistère	860,6	687,6	173,0
Morbihan	704,5	496,0	208,5
Ille et Vilaine	891,1	708,9	182,2
Maine et Loire	684,0	561,8	122,2
Mayenne	317,8	243,0	74,8
Loire-Atlantique	1 223,4	937,2	286,2
Sarthe	585,4	475,2	110,2
Vendée	671,2	501,1	170,1
Charente Maritime	708,7	553,2	155,5
Charente	405,4	329,2	76,2
Deux-Sèvres	354,7	289,2	65,5
Total des 17 départements	11 581,6	9 090,9	2 490,7

AURAN

CAPITALES RÉGIONALES	Dépenses		
	Ensemble	Fonctionnement	Investissement
Caen La Mer CA	232,1	118,8	113,3
Rouen-Elbeuf-Austreberthe CA	735,4	417,0	318,5
Rennes Métropole CA	572,2	319,9	252,3
Nantes Métropole CU	1 079,2	619,4	459,8
Poitiers CA	210,5	100,9	109,6
Total des 5 agglomérations	2 829,4	1 576,0	1 253,5

Source : DGCL

AURAN

TABLEAU 4 : REVENUS FISCAUX DES MÉNAGES DES RÉGIONS DE L'OUEST DE LA FRANCE

	Revenus déclarés en 2009		
	Ensemble des revenus déclarés (en euros)	Nombre de foyers fiscaux	Revenu moyen par foyer fiscal (en euros)
Basse-Normandie	17 474 256 848	826 319	21 147
Haute-Normandie	22 480 422 402	1 021 358	22 010
Bretagne	39 379 014 799	1 782 600	22 091
Pays de la Loire	43 131 541 587	1 949 703	22 122
Poitou-Charentes	21 191 276 794	1 015 934	20 859
Ensemble de l'ouest de la France	143 656 512 430	6 595 914	21 780

Source : Insee, DGFIP

AURAN

