Réforme territoriale de Hollande : pourquoi le redécoupage des régions ne résoudra rien

Publié le 04-06-2014 à 09h52 - Modifié à 11h44

Par Guy Burgel, Géographe

LE PLUS. La France va passer de 22 à 14 régions. François Hollande a présenté, mardi 3 juin, une carte de France avec un nouveau découpage territorial de l'échelon régional. Une grande région Poitou-Charentes, Centre et Limousin est notamment envisagée. Ce redécoupage est-il cohérent ? Répond-il vraiment aux défis actuels ? Décryptage du géographe Guy Burgel, auteur de "Pour la ville".

François Hollande, Manuel Valls et Bernard Cazenveuve à l'Élysée, le 3 juin 2014 (VILLARD/SIPA).

On reproche beaucoup à cette réforme d'avoir été formalisée et annoncée à la va-vite, de manière précipitée. Je ne pense pas que cela soit la principale critique à y apporter.

Le problème du millefeuille administratif français est ancien, il a été disséqué et analysé par tous, universitaires, politiques de droite comme de gauche, depuis des années.

Sur un sujet mûr comme celui-ci, il est donc permis d'aller vite, voire d'imposer une procédure régalienne, avalisée par le Parlement.

On ne règle pas les problèmes à la gomme et au crayon

En revanche, sur le fond du projet, je vois plusieurs limites au découpage qui a été annoncé. Je peine à distinguer des objectifs clairement définis répondant à une vision d'ensemble de ce que doit être notre modèle territorial dans les prochaines années.

En France, depuis la Révolution et l'émergence de l'État moderne, on considère que c'est en redessinant les frontières, en jouant sur les unités et les surfaces des territoires, que l'on peut façonner efficacement l'action publique.

C'est sur ce principe que les Constituants de 1789 ont créé les départements. Le but était alors de consolider une unité et une égalité nationales, d'homogénéiser un territoire qui ne l'était pas vraiment du temps des provinces et des particularismes de l'Ancien Régime.

Mais ce qui pouvait avoir un sens en 1789-1790 se heurte aujourd'hui à des réalités et des enjeux bien différents. Se contenter de redécouper ou de rassembler ne suffit pas à répondre aux mutations spatiales et aux exigences des sociétés contemporaines.

Arrêtons de penser la France comme un puzzle

Aujourd'hui, sous l'effet de l'urbanisation, notamment de la concentration d'une partie importante de la population dans de grandes aires métropolitaines, les territoires sont devenus discontinus, leurs frontières flexibles, leurs limites fluides, avec des zones de chevauchements et d'incertitudes, des espaces de vie comme de production.

Le fonctionnement des territoires s'apparente plus à une sculpture mobile de Calder qu'à un meccano figé. L'erreur fondamentale que nous faisons est donc de continuer à penser la France comme un puzzle continu. On s'obstine à jouer sur le nombre de pièces de ce puzzle, en passant de 22 à 14 régions, alors que les enjeux sont ailleurs.

Notre manière de penser le territoire reste très largement influencée par des modes de pensée dépassés. Nos élites politiques et administratives peinent plus que jamais à penser les discontinuités spatiales et sociales, et à envisager la différenciation des territoires.

Le problème reste d'ailleurs entier quant à l'origine de cette myopie : carence de formation plus que malveillance politicienne ?

Un déficit de clairvoyance politique

Plus largement, la réforme projetée souffre à mes yeux d'un manque d'intention politique, de vision d'ensemble, d'objectifs clairs.

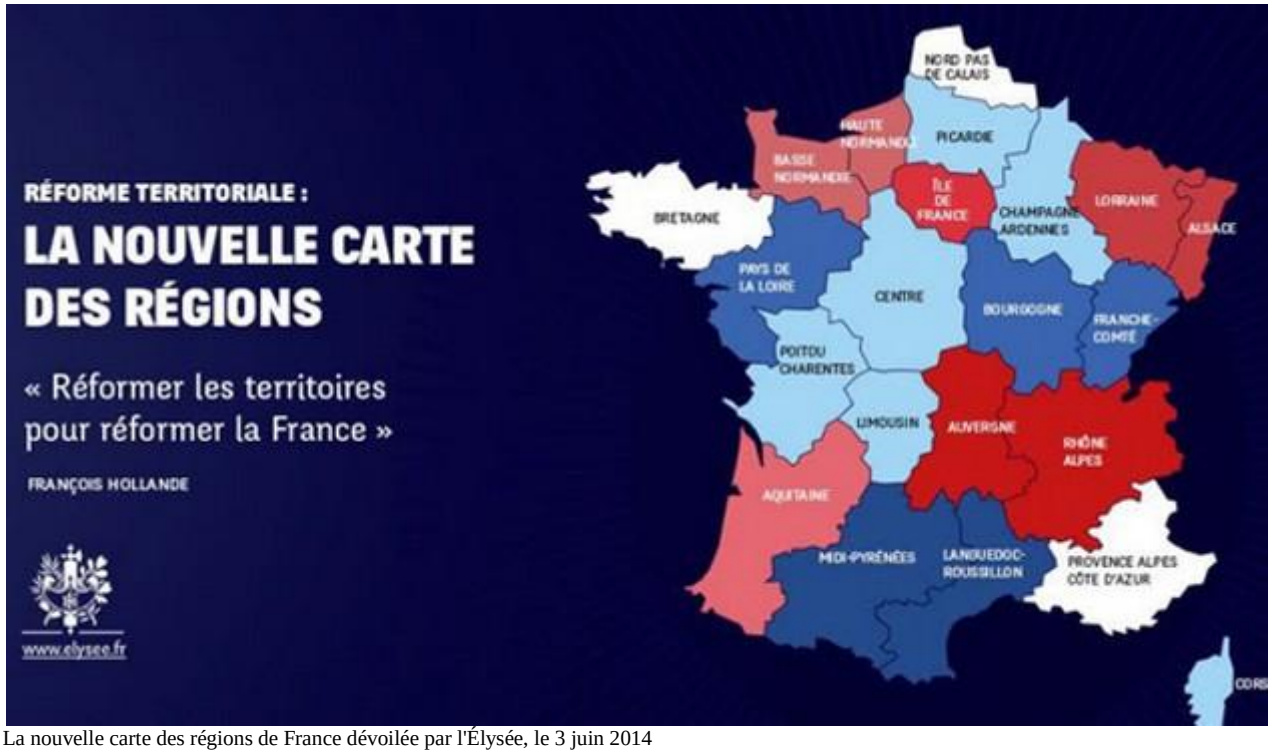
Car dans les faits, sous raison invoquée de parfaire, une nouvelle fois, la décentralisation, on est tout simplement en train de reconcentrer notre organisation territoriale. On s'apprête à rassembler sur 14 territoires ce qui se faisait jusqu'alors sur 22, sans rien changer sur le fond. La question des départements et des compétences de chacun ne semble plus être prioritaire.

Or, en focalisant la réforme sur un échelon régional, agrandi et omnicompétent, je ne suis pas certain que l'on prenne le problème par le bon bout. Il ne permet pas de distinguer les deux objectifs de l'action territoriale :

1. La gestion du quotidien, des services publics (éducation, transports, solidarité),

2. La stratégie prospective dans un monde qui bouge.

La première demande une trame proche des populations, identifiable dans ses attachements. La seconde, des structures plus légères se fédérant autour d'un projet commun qui les légitime.



La nouvelle carte des régions de France dévoilée par l'Élysée, le 3 juin 2014

Dans la réforme envisagée, on risque de cumuler les inconvénients.

Créer des superrégions va contribuer à éloigner encore davantage les centres de décisions et les services publics des nécessités de gestion quotidienne. Les intercommunalités, dont on parle pour assurer la transmission démocratique, seront bien lointaines des capitales

régionales. Quant à la mission de prospective économique, elle risque d'être diluée dans ce qui s'annonce comme des organismes assez lourds, du fait des fusions justement.

Je ne vois pas dans ce projet de clairvoyance. On simplifie le problème seulement en apparence. Le paradoxe français, c'est souvent de faire des analyses simplistes de situations complexes, et de mettre en place des modes d'action compliqués qui ressemblent à des "usines à gaz".

La réforme actuelle en est-elle la caricature ?

On a simplifié la carte, pas le millefeuille administratif

On pourra débattre à l'infini de la pertinence de la fusion de telle région avec telle région. On pourra invoquer l'histoire et la géographie. Les identités sont fluctuantes, les appartenances toujours contestables, le débat me paraît donc assez stérile. Je ne pense pas qu'il faille être prisonnier de critères *a priori*. Il faut tenter plutôt de rassembler autour d'un projet.

Mais le projet, c'est justement ce qui manque, en l'état, à cette réforme. Avec ce redécoupage territorial, c'est vrai, on simplifie la carte. Mais on ne touche pas au millefeuille administratif français !

La superposition des échelons administratifs, leur emboîtement restent inchangés et le flou persiste sur ce que seront leurs attributions respectives à l'avenir. La question n'a pas encore été abordée alors qu'elle est centrale.

Faut-il pourtant expliquer ce manque d'ambition et cette précipitation par des intentions politiciennes ? Ce serait une double erreur. L'histoire montre toujours que les manœuvres tactiques sont de durée courte et qu'elles se retournent en général contre leurs auteurs.

Propos recueillis par Sébastien Billard