

**« QUEL MODÈLE TERRITORIAL POUR
LA RÉPUBLIQUE ? »**

Sommaire

Accueil par M. Jean-Pierre Chevènement, Président de la Fondation Res Publica	7
« <i>Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ?</i> » par M. Gérard-François Dumont, professeur à l'université Paris-Sorbonne, président de la revue « Population & Avenir »	7
« <i>De l'esprit des lieux</i> » par M. Stéphane Rozès, président de la société de conseils CAP et enseignant à Sciences-Po et HEC, ancien directeur général de l'institut de sondage CSA	15
« <i>République et territoires, un modèle à repenser</i> » par Mme Marie-Françoise Bechtel, députée de l'Aisne, vice-présidente de la Fondation Res Publica	21
« <i>L'impensé des réformes territoriales</i> » par M. Jean-Pierre Chevènement	29
Débat final	38

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Mesdames, Messieurs, chers amis,

Ce soir, pour répondre à la question « *Quel modèle territorial pour la République ?* », nous écouterons d'abord le professeur Gérard-François ⁷, professeur à l'université de Paris-Sorbonne et président de la revue *Population & Avenir*¹ qui fera un bilan de la réforme des territoires de la République. S'exprimera ensuite M. Stéphane Rozès, président de la société de conseils CAP, enseignant à Sciences-Po et HEC, ancien directeur général de l'institut de sondage CSA. M. Rozès nous éclairera sur la question de la coexistence de la République avec « l'esprit des lieux ». Ensuite Mme Marie-Françoise Bechtel, députée de l'Aisne et vice-présidente de la Fondation Res Publica, nous dira en quoi la réforme des régions lui paraît poser problème. En effet, les régions ont besoin de stratégies, ces stratégies sont différentes, elles ont un rôle structurant alors qu'on leur accorde des compétences de gestion. Tout cela mérite d'être précisé, nuancé et problématisé. Il me reviendra de conclure.

Je vais tout de suite passer la parole au professeur Dumont pour faire un bilan critique des réformes des territoires.

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ?

Monsieur le ministre, Madame la députée, Mesdames, Messieurs, chers amis,
D'abord merci de votre invitation.

Je vais vous proposer un diagnostic synthétique de l'ensemble des réformes territoriales de ces dernières années. Sachant que Madame la députée Marie-Françoise Bechtel sait rédiger des ordonnances, je ne suis pas inquiet pour la suite...

Je précise d'abord que notre Parlement a été saisi d'une frénésie législative sur les questions territoriales. En effet, l'inventaire des lois concernant les

¹ Site internet de la revue *Population & Avenir* : www.population-demographie.org/revue03.htm

territoires en relève une par an depuis une vingtaine d'années². Le législateur s'est donc considérablement penché sur les territoires. Cela justifie les trois questions suivantes.

L'a-t-il fait en considérant le temps long et la nécessité de prendre en compte les soubassements historiques ?

L'a-t-il fait de façon réfléchie et appropriée ?

L'a-t-il fait de façon à réaliser des économies, comme cela avait été annoncé ? On se souvient du Secrétaire d'État à la Réforme territoriale annonçant, au printemps 2014, 25 milliards d'économies grâce aux réformes territoriales !

Les territoires français, un héritage de la géographie historique

Contrairement à ce que l'on pense trop souvent, l'héritage territorial de la France, celui des communes, des départements et des régions, est extrêmement ancien.

Certains répètent à l'envi que la France a trop de communes, plus que les autres pays de l'Union européenne. Or, le nombre de communes en France est simplement le résultat de la géographie et de l'histoire. De la géographie parce que la France est le pays le plus vaste de l'Union européenne ; il n'est donc pas illogique que son nombre de communes soit plus élevé que celui de pays beaucoup moins importants en superficie. C'est aussi le résultat de l'histoire dans la mesure où la France a été pendant des siècles, et de très loin, le pays le plus peuplé d'Europe, ce qui a conduit localement à l'émergence, en grand nombre, de ce qu'on appelait les paroisses. Cette corrélation entre l'importance du peuplement et le nombre de communes est absolument évidente. Dans le Pas-de-Calais, département qui présente, au fil des siècles, une très forte densité relative de population, la superficie des communes est beaucoup plus faible que dans un département comme les Landes dont la démographie historique enseigne le faible peuplement. Les sociétés rurales se sont organisées en fonction de l'importance du peuplement, et c'est ce qui explique le nombre de communes en France

² Voir la liste dans : Dumont, Gérard-François, « *Les conditions de l'attractivité des territoires* ».

Quant aux départements français, chacun sait qu'ils ont été créés en 1790. Mais, en étudiant le travail de l'Assemblée nationale de 1790, on constate qu'elle a écarté les propositions de ceux qui voulaient une organisation géométrique du territoire, sous forme de carrés (telle la proposition *ordine geometrico* du comité Sieyès-Thouret). L'Assemblée nationale a fini par reconnaître qu'il convenait, pour les délimitations départementales, de respecter les « convenances locales », selon la formule de Mirabeau³. Il en résulte que nombre de départements d'aujourd'hui respectent pour l'essentiel des délimitations administratives beaucoup plus anciennes : par exemple les frontières de la Mayenne ou de la Sarthe sont exactement les frontières septentrionales qui existaient depuis des siècles entre la Normandie et le Maine. Ce qui a fait novation en 1790, c'est essentiellement la dénomination des territoires : la Touraine est devenue l'Indre-et-Loire, l'Anjou le Maine-et-Loire, le Rouergue l'Aveyron, le Quercy le Lot, la Marche la Creuse, le Nivernais la Nièvre, le Bourbonnais l'Allier,... et je pourrais continuer ainsi. Quant aux provinces divisées en deux départements, comme le Berry, au lieu des appellations traditionnelles Bas-Berry et Haut-Berry, le choix s'est porté sur l'Indre et le Cher.

Le souci de régionaliser⁴ s'est affirmé dès le XIX^{ème} siècle avec Alexis de Tocqueville ou Joseph Proudhon. Il s'agissait de guérir les excès de la centralisation. Comme l'exprime Vidal de la Blache en 1910⁵, « le temps n'est plus de chercher dans la centralisation le secret de la force » : la France a besoin d'« oxygène régional ». Finalement, lorsque la régionalisation est inscrite dans la loi en 1982, les 21 régions de France métropolitaine se trouvent moulées sur des limitations très anciennes, celles des départements. Et les trois quarts des régions ont pris des appellations qui ont du sens, qui témoignent d'une identité, parce qu'elles relèvent de cette longue durée qui est le propre de la géographie historique : la Bretagne, l'Alsace, la Lorraine, l'Auvergne, la Picardie, etc.

Des lois territoriales justifiées ?

³ Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002.

⁴ Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

⁵ Article intitulé « *Régions françaises* », La revue de Paris, 15 décembre 1910 (numéro de novembre-décembre).

Face à cet héritage, les territoires français ont fait l'objet, ces vingt dernières années, d'une multitude de réformes jusqu'aux trois dernières lois⁶ votées en 2014-2015.

Ont-elles été réfléchies ? Nous pourrions les résumer d'une seule formule : « Tout ce qui est grand est magnifique ! ». Plus une intercommunalité est grande, plus une région est grande, plus une ville est peuplée, plus elles sont belles !

Mais des études ont-elles été conduites pour justifier l'axiome « *Big is beautiful* » ? Hélas non, car il s'agit davantage d'une idéologie⁷ que d'une prise en compte de la réalité des dynamiques territoriales.

A-t-on constaté que des intercommunalités inférieures à 15 000 habitants⁸ étaient handicapées de façon discriminante par leur taille « trop petite » ? Nullement ! Il serait possible de citer de nombreuses communes ou intercommunalités beaucoup plus petites qui ont fait preuve d'un dynamisme remarquable, certaines réussissant à trouver une nouvelle attractivité après parfois des périodes de déclin démographique.

Ceux qui ont pensé ces lois ne sont pas non plus allés examiner ce qu'il en était dans les autres territoires européens.

Par exemple, un argument de la loi relative à la délimitation des régions consiste à affirmer qu'il faut réduire le nombre des 21 régions de France métropolitaine continentale, pour diminuer l'écart – considéré *a priori* comme trop grand – entre la région la plus peuplée et celle la moins peuplée, la région la plus vaste et celle la moins vaste. Comparant les chiffres de ces 21 régions – qui existent encore jusqu'au 1^{er} janvier 2016 – avec les écarts existant en Italie, en Espagne ou en Allemagne, j'observe que les écarts en France sont nettement plus faibles, tant en superficie qu'en population⁹. Ce besoin de

⁶ LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam). LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

⁷ Dumont, Gérard-François, « *Une idéologie de la métropolisation ?* », Population & Avenir, n° 722, mars-avril 2015.

⁸ Seuil minimum fixé, sauf exception, par la loi NOTRe.

⁹ Pour les chiffres exacts, cf. l'audition de Gérard-François Dumont dans : Delebarre, Michel, « *Rapport fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions* », Sénat, n° 658, 26 juin 2014, p. 154-156.

« réduire les écarts » ne se justifie donc nullement par les comparaisons internationales. En outre, l'étude fine des territoires montre qu'il n'y a aucune corrélation entre la taille et la population des régions des différents pays européens et leur dynamisme, qu'il soit économique ou social.

La loi créant 14 métropoles administratives au 1^{er} janvier 2016 interroge dans la mesure où elle conduit à considérer de façon duale le territoire français. Il y aurait, d'une part, les quatorze métropoles, des « perles » qui auraient l'avenir devant elles et seraient la seule chance pour le territoire français d'être compétitif dans la globalisation et, d'autre part, les autres territoires, sans guère d'intérêt pour l'attractivité de la France.

Une telle affirmation méconnaît d'abord la diversité des territoires français et leurs richesses. Ensuite, plus grave, c'est oublier l'enseignement d'Arnold Toynbee¹⁰ qui montre le danger des « schismes verticaux », c'est-à-dire de ces distorsions entre territoires qui créent une disharmonie dans la civilisation. Et surtout, cette conception des métropoles met à mal ce qui était au cœur de la responsabilité des départements : assurer une bonne solidarité entre la principale ville et les autres territoires du département (villes moyennes ou petites, territoires ruraux).

Donc, non seulement les trois dernières réformes ne semblent pas avoir été réfléchies mais, de surcroît, elles ne semblent pas non plus appropriées, notamment en raison du fait que nous ne savons même pas si elles présentent un intérêt ou un avantage quelconque sur le plan financier.

En fait, la fusion des régions, je l'avais annoncé dès le dépôt du projet de loi au printemps 2014, va représenter des coûts financiers très importants¹¹.

Les coûts directs sont liés au fait que, quand deux régions fusionnent, elles sont contraintes au « mieux-disant », c'est-à-dire de donner aux salariés les

¹⁰ Toynbee, Arnold, *L'histoire*, 1972, traduction Paris, Payot, 1996.

¹¹ Et ne positionne pas mieux les régions françaises ; cf. Florent, Luc, « *La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ?* » Population & Avenir, n° 721, janvier-février 2015.

avantages et les conditions sociales de la région où ils étaient les meilleurs¹². De même, la région fusionnée doit accorder aux lycées les dotations de la région qui a le niveau le plus élevé. S'y ajoutent des coûts de restructuration administrative. Les régions en train d'être fusionnées cherchent – inévitablement au détriment des investissements – les moyens de financer ces restructurations administratives (dont le financement des cabinets de consultants qui se nourrissent de ces restructurations). Il faut encore citer les coûts de coordination, qui augmentent inévitablement dès qu'une administration s'agrandit, et le problème des antennes puisque les ex-capitales régionales ne souhaitent pas voir partir tous les fonctionnaires régionaux vers la future capitale régionale.

Mais ces coûts directs¹³ des trois lois précitées, si importants soient-ils, ne sont pas le plus grave : ce que j'appelle les « coûts indirects » le sont bien davantage.

En effet, la mise en œuvre de ces réformes suppose un nombre considérable de réunions, chronophages pour les élus comme pour leurs collaborateurs. Ceux-ci doivent en conséquence mettre en œuvre un meccano institutionnel, au lieu de se consacrer à l'essentiel de leur rôle, s'occuper du bien commun et de l'attractivité de leur territoire. Et cette mise en œuvre va durer plusieurs années, ce que le gouvernement a d'ailleurs fini par reconnaître pour la restructuration de l'administration d'État au sein des régions fusionnées¹⁴.

En outre, il existe un risque de perte de notoriété : la plupart des régions avaient la possibilité de se valoriser à travers des dénominations qui avaient un sens. Lorsqu'un président de la Champagne-Ardenne se rendait en Corée du Sud pour essayer d'attirer une entreprise dans sa région, il éveillait toujours l'attention de ses interlocuteurs Coréens dès qu'il prononçait le mot « Champagne ». Si cette région prend le nom de « Cœur d'Europe », que

¹² Mieux-disant qui a par exemple eu des effets coûteux lors de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) avec la direction générale de la comptabilité publique, pour former la direction générale des Finances publiques (DGFIP) au sein du ministère de l'économie et des finances (DGCP).

¹³ Concernant ces coûts directs, une partie d'entre eux a été chiffrée entre 314 millions et 1 milliard d'euros ; cf. *Le Parisien Magazine*, 2 octobre 2015, p. 58-63.

¹⁴ Dans le rapport d'avril 2015, établi par les inspections générales, intitulé « *L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions* », il est précisé « *2016-2021 : mise en œuvre des réorganisations* » (p. 8) et l'un des paragraphes s'intitule : « *Premier semestre 2016 : la finalisation et la validation de l'organisation-cible à cinq ans* ».

certain suggèrent, le résultat sera moins assuré ! En effet, un nom qui a de la notoriété peut avoir en lui-même le pouvoir, par la seule magie du verbe, de valoriser et même d'engendrer de l'attractivité.

N'oublions pas le problème des choix stratégiques. Prenons l'exemple de la fusion entre Franche-Comté et Bourgogne et réfléchissons à l'avenir de ces deux régions. La Franche-Comté est largement tournée vers l'Est, principalement vers la Suisse limitrophe, ne serait-ce qu'en raison de nombreux échanges économiques : des produits fabriqués en Franche-Comté se vendent en Suisse, des habitants de Franche-Comté travaillent en Suisse, Bâle est très proche, etc. Par contre, la logique d'intérêt de la Bourgogne, la région française dotée du meilleur réseau de transports, est de profiter de ses réseaux Nord-Sud et de se positionner, d'un côté vers le Nord de l'Europe, et de l'autre vers le Sud de celle-ci. Les autres régions fusionnées pourraient fournir des exemples semblables.

Comment avoir une stratégie régionale cohérente pour des régions fusionnées dont certaines des réalités géographiques fondamentales sont incontestablement divergentes ?

L'importance de la démocratie locale

Je conclus sur un point essentiel. Les différentes réformes territoriales françaises de ces dernières années, de gauche comme de droite, conduisent à créer de nouveaux intitulés administratifs qui permettent difficilement de donner sens à la démocratie, et tout particulièrement à la base de la démocratie, la démocratie locale. Sur cette question également, il faut aller examiner ce qui se passe à l'étranger. Dans les pays où l'État a voulu fusionner autoritairement des communes (en Suède¹⁵, en Finlande¹⁶ ou certains *Länder* en Allemagne¹⁷), une augmentation du taux d'abstention et une moindre implication des citoyens dans la vie locale ont été constatées. Car les citoyens s'investissent dans leur territoire à condition qu'ils s'y identifient, qu'ils se

¹⁵ Gissur Ó. Erlingsson *Modelling Secessions from Municipalities, Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 2, 2005 ISSN 0080–6757.

¹⁶ Pentti Meklin and Marianne Pekola-Sjöblom (eds.), *The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective. A summary of the findings of the Evaluation Research Programme ARTTU 2008-2012*.

¹⁷ Cf. Herrmann, Rudolf, « Le millefeuille allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 212, avril-juin 2015.

sentent attachés à une entité qui donne sens au cœur de l'espace vécu, à leur vie quotidienne. S'ils ne se sentent pas en osmose avec le territoire administratif au sein duquel ils vivent, cela les éloigne d'une implication démocratique dans la vie et dans l'avenir de leur territoire. D'ailleurs, considérons les nombreuses réussites territoriales à travers la France : elles sont à chaque fois le résultat non d'éléments rationnels, objectifs, mais de l'engagement subjectif de citoyens qui ont décidé de « mouiller leur chemise » pour réussir le développement d'un territoire qu'ils aiment et auquel ils sont profondément attachés.

Aussi suis-je désolé de conclure mon diagnostic des réformes territoriales françaises des quinze dernières années en affirmant sans ambiguïté que l'avenir des territoires français appelle une nouvelle ordonnance véritablement salvatrice.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Le professeur Dumont a esquissé lui-même la transition en mettant l'accent sur l'importance du sentiment d'appartenance. C'est une chose qui est peu vue, même quand on parle de l'Europe et de l'organisation de l'Europe. Mais ce qui est vrai à l'échelle du territoire national est vrai aussi à l'échelle de l'Europe : on ne peut pas construire quelque chose de solide si on ne s'appuie pas sur le sentiment de l'appartenance. Je répète – sans succès – depuis très longtemps que la loi de la majorité ne peut pas s'appliquer sur des territoires, dans des entités, où il n'y a pas un sentiment commun d'appartenance. En effet, les minorités ne peuvent pas accepter de s'incliner devant la loi de la majorité si elles ne se sentent pas partie prenante d'un ensemble plus vaste. Cela semble élémentaire mais – serais-je un piètre pédagogue ? – pour l'avoir développée depuis longtemps, je n'ai jamais réussi à faire passer cette idée !

Stéphane Rozès va maintenant nous parler de « l'esprit des lieux » ou l'identité des territoires, si tant est qu'on ose encore prononcer le mot très suspect d'identité... Seule la carte d'identité passe entre les gouttes mais il est vrai qu'elle concerne l'identité individuelle.

De l'esprit des lieux

Merci, Jean-Pierre Chevènement, de votre invitation.

Le professeur Dumont et moi avons déjà débattu. Lors du dernier débat nous observions ensemble qu'il y a très peu de réformes dont on puisse dire, comme de la réforme territoriale, que plus on avance moins on y voit clair sur les raisons qui ont prévalu et les effets qui peuvent ressortir de la réforme.

D'un certain point de vue, mon propos s'inscrit dans ce qui a été dit et va présenter les choses sous un angle différent. Je partirai de ce que vient de dire Jean-Pierre Chevènement à propos de l'appartenance, qui est effectivement la question décisive, à partir de l'empirie du professionnel que je suis pour avoir travaillé depuis vingt-cinq ou trente ans auprès des collectivités territoriales.

Avant la question du rapport des territoires à la République, qui se joue avec la réforme territoriale, se pose la question des rapports des territoires à la France et à la nation, à l'imaginaire français qui nous tient ensemble pour nous approprier le réel.

L'opinion publique, demandeuse de proximité, de clarté et d'efficacité, ne s'est pas approprié les récentes réformes territoriales. Depuis les travaux de la Commission Balladur, l'architecture territoriale n'a plus été pensée à partir des principes immanents de ce que sont les territoires. Les réformes n'ont pas tenu compte du fait que les Territoires se projettent dans la nation qu'ils forment.

Au contraire, à droite comme à gauche, la question territoriale a été pensée à partir de contraintes, de nécessités transcendantes imposées par la période et par l'extérieur : économies d'échelle, réduction du nombre d'échelons des collectivités (communes, régions et départements), taille critique des régions, nécessité de faire des réformes structurelles et alignement sur des standards européens de taille de régions...

En un mot les réformes ont été conçues comme des éléments de mécano pensés par les moyens, le « Comment ? », alors que pour être appropriées elles doivent poser la question des fins, le « Pourquoi ? ».

À l'origine de cette façon de faire réside un hiatus mental au cœur de l'imaginaire français, fruit de l'histoire. Pour que l'organisation territoriale soit efficace, il faut que les territoires fassent la carte et non l'inverse. C'est le bas qui fait le haut. Or les Français voient la réalité comme Descartes, l'esprit séparé du corps et faisant le corps, donc le haut faisant le bas. Confronté depuis trente ans à la réalité des études que je fais pour les collectivités territoriales, et amené à rendre compte de mécanismes très précis, j'ai dû observer qu'il y avait une tension entre la réalité telle qu'elle est vue par les Français (l'esprit, séparé du corps, fait le corps, le haut fait le bas, la carte fait le territoire) et le réel qui agit la France et les territoires et qui est exactement le contraire : ce sont les territoires qui font la carte.

Pour bien me faire comprendre, je rapporterai deux exemples :

Le premier, évoqué à l'instant par Gérard-François Dumont, a été également rapporté par Mona Ozouf. Il concerne les constituants révolutionnaires de 1790 – dépeints par Tocqueville comme « des élèves de Descartes descendus dans la rue » – qui, dans un esprit égalitaire, voulurent redessiner la carte de France en carrés jusqu'à ce que chaque député s'avise et fasse prévaloir que, dans son pays, telle frontière naturelle (rivière, vallée, chaîne montagneuse, sols ou végétations) devait redessiner les frontières départementales et retrouver les frontières d'Ancien régime tout en changeant les dénominations des départements.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Descartes n'était pas l'ennemi du bon sens, il faut quand même le rappeler

STEPHANE ROZES

C'est la France qui engendre Descartes, ce n'est pas Descartes qui fait la France. En d'autres termes, c'est l'imaginaire français qui engendre l'esprit de Descartes. Dans le *Discours de la méthode*, Descartes présente, comme je l'ai dit, l'esprit séparé du corps et faisant le corps. Mais, dans les *Méditations métaphysiques*, il n'est pas, en effet, ennemi du bon sens : il parle du corps, de

« *l'émotion de l'estomac* », de « *la sécheresse du gosier* » (dans la *Méditation sixième : De l'existence des choses matérielles, et de la réelle distinction entre l'âme et le corps de l'homme*). Pour sortir de cette difficulté, il affirme que seul Dieu peut tenir ensemble la question de l'esprit et du corps.

Mon deuxième exemple date de 2015 : une grande institution qui accompagne le développement économique des territoires en Bretagne a opéré son découpage d'intervention à partir d'anciennes entités appelées « pays », jugeant que c'était la carte la plus adéquate pour mobiliser les acteurs économiques et les résidents, usagers et citoyens afin de favoriser le dynamisme économique et l'innovation locale.

Donc la première difficulté pour bien concevoir une réforme territoriale est que nos élites politico-administratives – en cela elles sont cohérentes avec l'imaginaire français – voient la réalité comme procédant du haut, de façon cartésienne, transcendantale, l'esprit en surplomb du corps disséminé et si divers de la France. Alors que ce qui agit le réel, c'est le bas, l'immanence, dans un sens plus proche de la pensée de Spinoza, dans une cohérence entre gouvernement des hommes et gouvernement des choses, des territoires, entre leurs cultures locales, leurs façons de produire, d'échanger et de s'assembler politiquement. C'est ce que j'appelle un esprit des lieux.

Les Français voient la réalité de la France comme Descartes, comme une carte, l'esprit faisant le corps alors que ce qui agit le réel des territoires est d'ordre spinoziste, c'est le corps qui fait l'esprit ou, en tout cas, qui n'en est pas détaché.

La France est comme un tableau impressionniste. Vu de loin tout est unité, harmonie et lent dégradé de couleurs pastels... Vu de très près c'est une mosaïque de petits carrés, de singularités qui tiennent ensemble et qui dessinent la France et la nation. Ces petits carrés sont des esprits de lieux si divers que pour tenir ensemble, ils doivent se projeter dans la nation à travers l'espace et le temps, sinon les individus, comme aujourd'hui, peuvent se replier sur leurs territoires de façon régressive.

Mon deuxième propos vise à montrer que ce n'est pas l'économie qui fait les territoires et la société, ce sont les territoires et la société qui font l'économie. Plus exactement, le dynamisme économique et l'attractivité d'un territoire dépendent de l'activation de l'esprit des lieux dans une cohérence entre

culture locale, gouvernement des hommes et gouvernement des choses, qui agissent les territoires et qui, consciemment ou inconsciemment, peuvent être activés ou être mis en sommeil.

Je suis arrivé à ce constat par l'empirie professionnelle. Ainsi, j'ai la chance de travailler depuis près de trente ans pour Nantes, puis pour sa métropole. Il faut être suffisamment non-nantais pour comprendre ce qui est observable à Nantes et que les Nantais ne repèrent pas (de même, les Français ne repèrent pas l'esprit français ou l'imaginaire français parce qu'ils baignent dedans). Je me suis aperçu que le réveil de Nantes par Jean-Marc Ayrault, après le traumatisme de la fermeture de ses chantiers navals, procédait de la réactivation de l'esprit nantais qui tient ensemble le rapport à l'espace, au temps et aux autres, rassemblant dans une cohérence totale l'ouverture océane, la fluidité de la Loire, le football à la nantaise, où la beauté du jeu, celle de la circulation du ballon qui l'emporte sur le fait de marquer des buts, la pétanque à la nantaise, une pétanque ondulatoire, la gouvernance à la nantaise, qui fait qu'on écoute très attentivement, dans un esprit collectif ce que disent les uns et les autres avant que le maire ne tranche, le pragmatisme et le refus de la doctrine, l'écoute et la solidarité dans le lien social, le rapport de Nantes à l'urbanisme – dont parle très bien Julien Gracq – qui fait que c'est l'usage de la ville qui doit faire celle-ci, l'invention par Chemetov du plan-guide pour l'Ile de Nantes, qui cartographie l'espace urbain et ses possibles évolutions, la culture des arts vivants, des arts de la rue, que le maire de Nantes avait promu et qui a réactivé l'esprit nantais.

C'est ainsi que Nantes a dépassé économiquement Rennes dans l'Ouest.

La jeune maire de Nantes, Johanna Rolland, a réactivé l'esprit nantais ces derniers temps à partir de l'innovation, de la révolution numérique, de la transition écologique et de la participation citoyenne.

René Char disait : « Notre héritage n'est précédé d'aucun testament »¹⁸. Nul besoin de testament pour un territoire, l'héritage, c'est l'esprit des lieux pourvu que prévale la cohérence entre gouvernement des choses et gouvernement des hommes.

¹⁸ Feuillet 62 dans « *Feuillets d'Hypnos* » de René Char (1943-1944).

Pour que ses habitants, entrepreneurs et créateurs, s'assemblent et se mettent en mouvement, un territoire efficient doit être conçu de façon à tenir ensemble identité et efficacité économique au travers du politique.

Saint-Nazaire n'est pas Nantes, la Lorraine n'est pas les Pays de la Loire, Metz n'est pas Nancy, le Grand Est n'est pas le grand Ouest, Grenoble n'est pas Lyon. Les terres restent radicales ou bonapartistes, démocrate-chrétiennes ou social-démocrates, ces différences perdurent dans leurs formes modernes.

La réforme territoriale ne s'est faite ni sur les logiques immanentes qui lient esprit des lieux et nation française, ni sur des principes transcendants, mais elle s'est faite par le haut, sur la base de rapports de force politiques, en tenant deux types de logique : regrouper et, dans certains cas, éviter des guerres entre grandes métropoles.

Ainsi était mise en avant l'efficacité des territoires mais en omettant son moteur, la cohérence entre les identités des territoires : l'esprit des lieux, les rapports sociaux, l'économie et la politique qui assemble et qui fait leur dynamisme ou leur déclin.

La République est questionnée par la réforme territoriale, la transition écologique et la révolution numérique.

La France est une République, ce qui signifie continuité, égalité et unité territoriale.

Or la concurrence économique entre territoires pour attirer entreprises et ressources rares, le désinvestissement de l'État et de ses services publics, la révolution numérique mais aussi la fracture qu'elle engendre, la transition énergétique, tout cela commence à mettre en péril l'égalité territoriale et menace les phénomènes de péréquation. Déjà s'exacerbent des replis, identitarismes locaux, néo-ruralisme, régionalisme (dont les « bonnets rouges » constituent un exemple).

Le cours des choses horizontalise le monde alors que la République est une nécessaire verticalité qui assemble nos différences.

En conclusion, quelques réflexions de méthode :

L'efficacité des nations passe par la cohérence de leur modèle entre leur imaginaire, leur économie, rapports sociaux et façons de s'assembler

politiquement. La question territoriale en est l'espace de déploiement. Le succès même des réformes institutionnelles, économiques et sociales en dépend.

L'Allemagne rayonne car, en son sein et en Europe, elle a su faire prévaloir sa cohérence en déstabilisant la polyphonie qui étouffe le génie européen par absence de vision de ses partenaires, dont la France. Notre génie européen est de faire du commun à partir du divers et non de prétendre par le haut fusionner le bas en Europe. Or la crise européenne empêche la sortie de dépression française.

La façon de nous assembler en France est la politique en tant que dispute commune qui agrège la diversité. Or, les prochaines régionales vont se faire sur des considérations nationales, pour partie du fait d'une réforme et de regroupements non appropriés par le pays.

La renaissance républicaine passe par la conjonction entre deux points essentiels : d'une part, un mouvement du bas de reconquête des territoires, qui commence par la compréhension et l'acceptation de la différence entre le réel qui agit les territoires et la réalité des territoires tels que perçue par un État en perte de repères, et d'autre part, l'application d'une stratégie et d'une projection de refondation d'un État moderne dans une Europe des projets communs.

La réforme territoriale peut se faire non à partir de contraintes extérieures mais à partir de projections du pays vers l'extérieur, à partir d'une vision de la singularité française et européenne dans le monde.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Stéphane Rozès.

Je pense que ce raisonnement peut s'appliquer particulièrement à la dernière réforme, la réforme régionale. Le professeur Dumont avait cité trois grands textes : la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi du 7 août 2015 portant

nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) qui modifie la répartition des compétences.

Je ne saurais mieux faire que de laisser la parole à Mme Marie-Françoise Bechtel.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

République et territoires, un modèle à repenser

Je voudrais d'abord remercier les jeunes membres du conseil scientifique de la Fondation Res Publica qui nous avaient proposé cette réflexion sur la manière dont « les territoires interrogent la République », ou inversement. J'espère qu'ils ne seront pas trop déçus par la manière dont nous avons conçu ce colloque. Ils pourront d'ailleurs poser des questions s'ils n'y trouvent pas leur compte.

J'ai suivi avec un intérêt particulier la « méditation » de Stéphane Rozès sur les « *Méditations* » cartésiennes. Il est exact que Descartes trouve en Dieu le principe unifiant l'âme et le corps mais ce « Dieu » est quelque chose de transcendant auquel il faut s'efforcer de croire. Or, dans notre pays, le « transcendant » est le souverain, l'idée de souveraineté porteuse d'universalité, qui unifie cette âme et ce corps que sont d'une part l'État, d'autre part les territoires, qui impose sa carte d'en haut. Peut-être tout cela se retrouve-t-il finalement dans l'interrogation républicaine.

STEPHANE ROZES

J'ai toujours pensé que la République n'était que le dépassement de la monarchie catholique. Donc nous sommes d'accord. Comme disait Péguy de ses jeunes années à Orléans : « Nos curés et nos maîtres laïcs (« *le catéchisme et la grammaire* ») se font la guerre... parce qu'ils disent la même chose ! »

Sartre, dans « *Les mots* », définit très bien ce qu'il appelle le « cléricisme laïque » de son grand-père enseignant, le professeur Schweitzer.

L'intitulé de ce colloque : « Quel modèle territorial pour la République ? » ne nous donne pas pour objectif de définir *un* modèle, ce soir, entre nous, mais plutôt d'essayer de tracer des pistes qui soient en cohérence avec l'idée républicaine. Nous pensons, au sein de la Fondation Res Publica, que cette idée républicaine peut être porteuse de novation, qu'elle peut être ambitieuse, constructive. Nous nous distinguons en cela de ceux qui lui opposent le libéralisme, dont je constate que, tout comme la République, il est une idée du XIX^e siècle.

Pour poser la question du lien entre les territoires et la République, il faut bien sûr commencer par clarifier entre nous les enjeux, ce qui a d'ailleurs été très bien fait.

À quels concepts, à quels principes ces liens renvoient-ils ?

Le premier, fondamental, est l'égalité qui sans doute remonte très loin dans le temps, comme le montrent les travaux d'Emmanuel Todd sur notre pays, et que la République a su absorber. L'égalité est devenue dans notre histoire un concept prégnant.

Il en est ainsi de l'égalité des services rendus sur un territoire : nécessite-t-elle ou non une organisation identique sur tout le territoire ? Vous avez posé en creux, cher professeur, une vraie question qui nous renvoie au même référent fondamental.

Ce qui est sûr est que la valorisation de la métropole est à la fois naïve et dangereuse, je crois que nous sommes d'accord sur ce point.

Nous avons donc d'abord l'idée d'égalité territoriale, à la fois fille et fondatrice de la République.

Un deuxième lien fondateur entre les territoires et la République est celui de la dimension de l'identité territoriale. Là encore, il importe d'être clair car, dans le sens le plus brutal du terme, il fait ressortir la dimension ethnique

Gérard-François Dumont a montré que la délimitation des départements français résultait en fait des anciennes définitions des provinces, ce qui, dans sa pensée, a sans doute un caractère plus géographique qu'ethnique. Les communes elles-mêmes ont été définies à partir des paroisses mais elles ont évolué beaucoup plus que les départements, c'est un sujet sur lequel il faudrait revenir.

Les problèmes commencent lorsque certains territoires revendiquent leur particularité en se fondant sur un « peuple » doté de spécificités telles qu'il faudrait préserver son identité sur son territoire « de souche ». La revendication régionaliste basque, corse, alsacienne est une vieille lune. Et son lien avec les mouvements réactionnaires, au sens historique du terme, n'est plus à démontrer. La Charte des langues régionales et minoritaires a été portée entre les deux guerres par des organisations qui étaient en lien avec des mouvements autoritaires et parfois fascistes.

Il y a deux façons d'aborder le régionalisme :

La façon impériale, celle de Reimer, théoricien qui, en 1905, avait conçu un dépeçage total de la France¹⁹, avec un Nord qui rejoignait la Flandre, une Alsace qui faisait la jonction d'outre-Rhin etc. Cette tentation ethnique du découpage de la France a existé. On l'a retrouvée dans le pétainisme.

La version *soft* du régionalisme n'est plus impériale mais elle vise à préserver un certain régionalisme au sein d'un État unifié. C'est l'actuelle revendication, illustrée par les mouvements bretons, particulièrement actifs, et dont la réforme territoriale qui vient d'être votée – pas par moi – après de longs débats au Parlement, a montré l'ampleur et la persistance. Il n'est pas douteux que la revendication régionaliste est une sorte de combat continué contre la République unitaire. C'est comme si ce duel n'en finissait pas, comme si la tête tranchée de l'hydre régionaliste et ethnique repoussait toujours.

Il n'est pas douteux que cette revendication régionaliste est une négation de l'unité du peuple français, de l'indivisibilité de la République et de l'égalité citoyenne, comme l'ont dit le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État à propos de la Charte des langues régionales dont le vote nous menace toujours.

¹⁹ En 1905, Joseph-Ludwig Reimer, auteur d'un ouvrage au titre explicite « *Une Allemagne pangermanique* », avait défini le « spectre racial de la France » tel qu'il pouvait, par la division en ethnies, servir de socle à un démantèlement de notre État-nation. Il approuvait la solution d'une colonisation de la France, en commençant par le Nord et l'Est, cette conquête passant par un retour aux frontières médiévales de la Lotharingie.

Je n'ai pas le temps de démontrer ici combien la revendication régionaliste contredit un autre principe fondateur de la République, la laïcité. Mais je n'ai pas de doute sur ce lien négatif. En effet, le régionalisme tel que le fonde la Charte des langues régionales suppose la fin de la neutralité du service public en posant l'obligation pour les fonctionnaires de parler la langue « de souche », la langue régionale, sans même évoquer le rôle que l'enseignement confessionnel entend jouer dans la promotion des langues régionales...

À l'aune de ces deux référents républicains que sont l'égalité et l'unité du territoire, contre le régionalisme – qu'il soit impérialiste ou qu'il soit plus *soft* –, comment juger la réforme qui vient d'être votée ?

Il y a eu dans les interventions que nous venons d'entendre une tonalité d'ensemble très défavorable à cette réforme composée, comme vous le savez, des trois lois : la loi de découpage régional, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), et la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) qui redistribue les frontières et les compétences en affichant une grande ambition.

Que puis-je en dire pour ma part ?

Je laisse de côté les débats sur la volonté qu'auraient eue nos gouvernants d'avancer vers « l'Europe des régions » car je crois pour ma part que cet objectif est un peu passé de mode. En effet, l'Union européenne sera plutôt embarrassée si demain la Catalogne, ou plus tard l'Écosse, se posent en États autonomes, États que rien dans les traités constitutifs ne permet d'intégrer comme tels. Par ailleurs, surtout depuis la crise économique et financière de 2008, on voit plutôt réémerger les États et la Commission passe au second plan dès lors qu'il s'agit d'affronter des problèmes cruciaux, comme la récente crise des migrants vient encore de le montrer. Enfin, les défenseurs de l'Europe fédérale, tendent à penser que c'est par la représentation des États-nations dans une sorte de Sénat ou de *Bundesrat* qu'on arrivera à légitimer le modèle constitutionnel européen. Il y a toute une réflexion centriste sur ce thème (je pense notamment aux travaux de la Fondation Robert Schuman). Mais ce modèle ne peut pas fonctionner avec des États éclatés en régions, ce sont les États eux-mêmes qui deviendraient les régions de l'Europe.

Pour autant, si on n'a pas voulu promouvoir l'Europe des régions, ce que je crois pour ma part, la réforme territoriale a-t-elle été faite dans l'intérêt de la République au service d'une vision novatrice et ambitieuse ?

Comme cela a été très bien dit, la taille des régions n'est pas une condition de leur richesse, cela a été mille fois démontré. Si on compare les régions autonomes du Val d'Aoste et de la Sicile on n'a pas de peine à démontrer que les PIB sont diamétralement opposés à la taille réciproque.

Je crois discerner qu'en réalité les grandes régions ont certainement été faites pour montrer et démontrer que la France savait se réformer. Ah, la réforme ! Nous abordons ici un thème idéologique essentiel dans notre champ politique. Le récent débat entre le Premier ministre, Manuel Valls, et François Fillon l'a encore montré : « réforme /rupture », « rupture/réforme ». Ce débat était particulièrement indicatif du champ idéologique dominant aujourd'hui dans la pensée politique correcte.

Si la réforme de notre organisation territoriale était vraiment une clé d'avenir pour le pays, il serait singulier qu'elle n'ait donné lieu à aucune consultation populaire et qu'elle ait assumé un tel arbitraire, avec un jeu de dominos qui jusqu'au bout a bougé : jusqu'à la deuxième lecture de la loi on ne savait pas que l'Aquitaine allait fusionner avec Poitou-Charentes et le Limousin ! En réalité nous sommes dans une sorte de méta-réforme faite non pas pour réformer avec un objectif innovant pour le pays mais pour montrer qu'on sait réformer – et, s'il le faut, de force – à défaut de faire autre chose. La feuille de route de la Commission européenne incluait les réformes structurelles et les pouvoirs publics, me semble-t-il, ont saisi l'occasion la plus facile de montrer que la France se « réformait ».

À quelles fins ?

Les objectifs n'ont pas résisté longtemps, vous l'avez dit. Les économies ont rapidement disparu du débat, à juste titre comme vous l'avez démontré, et l'argument de la taille a fait long feu. Il restait l'argument du fameux « millefeuille territorial ».

Ce n'est pas ainsi qu'il faut prendre les choses. Ce dont se plaignent de multiples usagers, chefs d'entreprises et agriculteurs en premier lieu, ce n'est pas l'intervention de plusieurs collectivités dans les financements de projets qui, au contraire, sont parfois utiles, mais c'est l'amoncellement de règles génératrices de procédures et de contrôles. Le fameux problème des « normes », qui lui n'est pas un faux problème, n'est pas réglé par le nouveau schéma territorial, bien au contraire on multiplie les schémas régionaux qui vont s'emboîter comme des poupées gigognes. Ainsi le schéma de cohérence écologique, qui préexistait, rentre dans la réforme territoriale et on l'intègre à un grand schéma régional d'aménagement, de développement durable et

d'égalité des territoires, deux concepts qui peuvent se révéler contradictoires car la prospérité économique de certains territoires est incompatible avec une écologie trop punitive. Tout cela va sans doute créer une inflation de règles et de réunionnites plutôt qu'une simplification de nos structures.

Enfin, c'est une réforme sans contenu car la nouvelle distribution des compétences entre région et département ressemble finalement beaucoup à l'ancienne. Seules les intercommunalités – plus que les métropoles dans un premier temps – risquent de bouleverser le paysage car elles sont faites à « marche forcée » : j'emprunte cette expression à Jean-Pierre Chevènement qui, dès le début, avait parlé d'un « projet disciplinaire ». Ce n'est pas ainsi que l'on va apprendre aux communes à travailler ensemble, sans parler même des possibilités d'identification du citoyen sur un territoire donné dont l'un et l'autre vous avez démontré à quel point il est nécessaire qu'il soit cohérent et investi par les habitants eux-mêmes.

Au regard de ces critiques et en référence aux critères que j'évoquais en commençant mon propos (égalité, unité, innovation), on pouvait sans doute faire autrement les choses.

Des régions puissantes, pourquoi pas ? On a cité dans le débat le Général de Gaulle qui, en 1968, dans le cadre d'un projet de réforme régionale aujourd'hui oublié, s'écriait à Lyon que des régions renforcées et tournées vers la coopération transfrontalière feraient de grandes choses²⁰. Cela peut surprendre de la part du Général de Gaulle mais il faut se souvenir que nous étions dans une époque où les institutions européennes – que l'on nommait encore le Marché commun – ne pesaient pas, et, surtout, – n'en déplaise à Stéphane Rozès – où l'État était doté de puissants outils d'intervention, de politiques industrielles et d'instruments d'aménagement du territoire qui lui

²⁰ Le Général prend la parole le 24 mars 1968 à l'inauguration de la 50ème Foire internationale de Lyon. Il expose en cette occasion les raisons de la politique de développement régional qui doit être celle de la France, et qui doit contribuer à la coopération économique européenne. « *Tandis que notre unité profonde est, désormais, bien assurée, la transformation qui tend à mieux répartir toutes nos activités sur toutes les terres de notre peuple avive, du même coup, toutes les sources de notre existence. Mais aussi, chacune des régions qui sont bordées par notre frontière nous met tous, à mesure de son propre développement, en relation plus directe et plus étroite avec l'extérieur.* »

permettaient de distribuer la prospérité et d'être le garant que les régions ne se feraient pas une concurrence acharnée.

Évidemment, le paysage est aujourd'hui complètement différent. On peut néanmoins renforcer les compétences économiques des régions. Mais, au lieu de le faire *a priori* il eût été plus ingénieux de créer un dispositif qui encourageât les coopérations interrégionales lorsqu'elles étaient pertinentes. Vous avez cité l'absurdité de regrouper Bourgogne et Franche-Comté mais il y a certains sujets sur lesquels ces régions pourraient se rapprocher sans que ce soit au détriment de leurs possibilités de se rapprocher d'autres régions. Une bonne coopération interrégionale, qui d'ailleurs est déjà possible aujourd'hui, aurait mieux valu que ces disputes inouïes qui nous ont tenus au Parlement des nuits entières par exemple sur la dénomination de la grande région Champagne-Ardenne-Lorraine-Alsace... Finalement, il a fallu mettre dans la loi qu'elle s'appellerait Alsace (ce qui règle la question du champagne, soit dit en passant). Que d'agitation inutile alors que nous pouvions certainement renforcer les régions comme outils économiques en leur permettant de saines coopérations !

En somme, l'accompagnement des projets régionaux par un État qui arbitrerait, articulerait, mais aussi stimulerait, plutôt que les enfermer dans un cadre qui, sans être identitaire, n'est pas pertinent du point de vue du développement des projets économiques, aurait sans doute été préférable.

Quant aux départements, ils pourraient fusionner. On n'est pas obligé de garder dans ce pays cent départements sur le vieux modèle du découpage révolutionnaire fondé sur la distance que peut parcourir un cheval dans une journée... Dans les années cinquante, Michel Debré avait proposé de fusionner les départements deux à deux et, déjà, il s'était heurté à des *lobbies* très puissants. Il ne serait pas forcément absurde d'élargir le cadre départemental pourvu qu'il reste humain, appropriable par les citoyens. Il faudrait alors que ce cadre départemental soit couplé avec une carte scolaire, judiciaire, sanitaire, afin que les services publics existent dans ce cadre cohérent et que les citoyens ne les voient pas avec désespoir s'éloigner de plus en plus.

Quant aux communes, leur survie est étroitement liée à la disparité de notre territoire, qui a été très bien analysée aussi. Nous ne pouvons pas faire

disparaître cette disparité car la « ruralité » (thème très à la mode) recouvre en fait des situations très disparates.

Je voudrais attirer l'attention sur un point d'histoire important : la spécificité des communes françaises est que le maire y dispose de pouvoirs de police générale incluant le maintien de l'ordre public. Cette situation est sans équivalent en Europe où la commune est souvent une sorte de district, un bourg, un ensemble où on administre un certain nombre de projets communs. Le pouvoir de police municipale confère au maire une parcelle du pouvoir régalien qui existe au sommet de l'État et constitue une sorte d'étincelle que l'on retrouve dans les territoires. C'est, je crois, pour cette raison qu'on ne fera pas disparaître la commune facilement.

Enfin, il est un mot que la réforme n'emploie jamais, ni dans les discours des ministres, ni dans l'exposé des motifs des lois, ni dans les rapports parlementaires accompagnant la loi, ni dans les débats eux-mêmes : c'est le mot « démocratie ». Nous rompons là avec toute la rhétorique des réformes de 1981- 83 qui prétendait par la décentralisation rapprocher le citoyen de la décision locale, une aspiration assez naïve que l'on retrouve encore dans la réforme Raffarin au début des années 2000.

Selon moi, un dispositif plus respectueux du citoyen était possible en faisant de la région l'échelon terminal qui aurait pu être géré par des élus représentant les départements, les métropoles et les intercommunalités (ce qui n'était pas l'esprit de la réforme Sarkozy qui disait : si vous êtes conseiller départemental, vous êtes aussi conseiller régional... donc vous êtes un Janus !). Pourquoi les métropoles, intercommunalités et départements n'auraient-ils pas pu déléguer à la région certains de leurs conseillers ? On voit bien l'objection : c'eût été mettre fin à l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct et à la proportionnelle (dont on voit aujourd'hui les effets néfastes). Mais l'idée de faire de la région la traduction des échelons du bas aurait au moins eu un sens en termes de proximité avec les citoyens, donc de démocratie locale.

On peut toujours améliorer la décentralisation.

Notre pays, en réalité, a beaucoup décentralisé. Les collectivités locales n'existent dans la Constitution que depuis 1830. Avant cette date les communes et les départements existaient mais on ne leur reconnaissait pas de pouvoirs. On peut dire que l'existence des collectivités locales, leur survie,

s'est faite un peu en dehors du droit et de la Constitution jusqu'au moment où les grandes lois de 1871²¹ et 1884²² ont naturellement reconnu la libre administration, d'abord des départements, ensuite des communes.

Donc on peut toujours améliorer la décentralisation à condition de garder pour guide la République (c'est-à-dire l'égalité citoyenne, l'unité bien conçue du territoire de la République et la démocratie), creuset dans lequel chacun peut vivre, se reconnaître et s'identifier. Il conviendrait de réanimer le lien qui unit les Français entre eux avant de procéder à un découpage qui risque d'être un salmigondis, sorte de puzzle dans lequel on ajuste les pièces les unes à côté des autres. C'est vraiment une réforme de caractère technocratique, ce qui n'était pas le cas des réformes précédentes, jusqu'à Raffarin compris, qui étaient portées par le pouvoir politique.

Faut-il s'étonner que cette réforme technocratique soit inspirée par la volonté de montrer à la Commission européenne que la France fait des réformes, le tout de notre organisation territoriale résidant finalement dans la tautologie de ce mot de réforme ?

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

L'impensé des réformes territoriales

Ce que vient de dire Marie-Françoise Bechtel à propos de la démocratie dans l'organisation territoriale de notre pays est essentiel. Lundi dernier, je faisais une conférence à Téhéran pour expliquer la France à des chercheurs, des professeurs, des diplomates, des gens divers... qui essayaient de comprendre ce qu'était ce pays quelquefois assimilé à un « petit Satan » à une certaine époque. Partant du principe de Napoléon selon lequel tout pays a la politique de sa géographie, je leur ai expliqué que la France étant à la fois le petit cap de l'Eurasie et l'un des trois isthmes européens (avec les isthmes russe et germanique), la souveraineté française s'est établie en reliant le Nord au Sud,

²¹ La loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux a défini l'organisation départementale telle qu'elle existe encore aujourd'hui.

²² La loi municipale du 5 avril 1884 définit les principes d'organisation de la commune et, notamment, restitue « *aux maires des communes la plénitude des pouvoirs de police municipale et générale qui leur étaient dévolus par la législation de l'Assemblée constituante* », affirmait de Marcère dans sa présentation du projet).

ce qu'avait fait une première fois Clovis quand il vainquit les Wisigoths (je ne parle pas de la Gaule qui était un agrégat de tribus). On peut dire que le partage de l'empire de Charlemagne laisse à Charles le Chauve un territoire qui va des Flandres jusqu'à la Catalogne. C'est après la croisade des Albigeois que Saint Louis pacifie les rapports entre le Nord et le Sud du pays et crée véritablement ce vivre ensemble français qui va s'épanouir au fil des siècles. Et j'ai parlé de la laïcité à mon public – qui n'y était pas vraiment préparé – en expliquant que cette nation avait affirmé sa souveraineté et, sur cette base, était devenue République en mettant l'accent sur ce qu'elle avait de commun, sur l'intérêt général. La définition de cet intérêt commun supposant un débat, j'ai montré que ce débat ne pouvait se faire qu'à égalité, en partant de la Raison naturelle (que le Prophète invoque à quarante-quatre reprises dans le Coran : peu de religions font appel au « bon sens » autant que la religion musulmane !). Je leur ai donc expliqué le sens de la laïcité qui n'est pas tournée contre la religion et qui vise à donner aux citoyens le sentiment de ce qu'ils ont en commun et du projet qu'ils doivent définir ensemble.

C'est là que se rencontrent la question de la République et la question des territoires. La République est le lieu d'un projet commun : elle est portée par un projet, donc par un débat, dans un espace commun.

La France est une République unitaire, précise la Constitution dans son Article premier²³. Ce principe d'unité de la République est fondé sur la nécessité d'organiser un débat entre tous les citoyens et de définir un projet dans lequel ils puissent se reconnaître. Dans la pratique, nous avons des élections tous les cinq ans qui devraient permettre de s'y retrouver.

La République est le nom moderne de la France parce qu'en même temps elle permet de préserver une certaine égalité, comme l'a rappelé Marie-Françoise Bechtel. D'où le rôle de l'État dans la péréquation des ressources entre les collectivités locales. Si l'État ne le fait pas, qui le fera ? D'où, aussi, le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire. Peut-on imaginer que le souci d'aménagement du territoire soit confié aux seuls échelons locaux, décentralisés, et aux 13 grands feudataires qui seront à la tête des 13 grandes régions ?

²³ « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée...* »

Donc, la République pose la question de la démocratie, du contenu qu'on lui donne.

Selon le professeur Dumont, il y a eu depuis vingt ans un projet de réforme territoriale par an ... dont le projet de loi sur l'intercommunalité que j'ai porté devant le Parlement²⁴.

Je vais essayer de vous expliquer cela à partir de mes souvenirs d'ancien ministre de l'Intérieur mais aussi de l'expérience de l'élu local que j'ai été pendant trois décennies. Étant, par un absurde préjugé, contre le cumul, je n'ai jamais été conseiller général, mais j'ai été maire de Belfort de 1983 à 1997 puis de 2001 à 2007, président d'un district devenu communauté d'agglomérations jusqu'en 2008 et même, occasionnellement, pendant une durée assez brève, en 1981-82, à l'époque de l'EPR (établissement public régional)²⁵, à la tête de la région de Franche-Comté.

Ces réformes territoriales ont selon moi un impensé qu'il faut expliciter pour comprendre la démarche de ceux qui sont à l'origine de ces projets de lois (il ne s'agit pas de propositions de lois, d'initiative législative, mais de projets de lois gouvernementaux).

Je me souviens d'une époque où Dominique Voynet était chargée de l'aménagement du territoire. Comme d'autres, elle critiquait le « millefeuille », considérait qu'il y avait beaucoup trop d'échelons superposés et rêvait d'arriver à une situation où ne subsisteraient que les régions et les intercommunalités. Elle me félicitait pour mon projet de loi sur l'intercommunalité, imaginant que j'encourageais ainsi le mouvement, qu'on allait pouvoir se passer des communes et supprimer les départements... c'est-à-dire tuer le couple républicain !

²⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

²⁵ L'article 1er de la loi du 5 juillet 1972 disposait : « *Il est créé, dans chaque circonscription d'action régionale, qui prend le nom de région, un établissement public qui reçoit la même dénomination* ». Les circonscriptions d'action régionale acquièrent le statut d'« établissements publics régionaux », leur conférant ainsi la personnalité juridique et l'autonomie budgétaire. Les régions ne sont pas encore des collectivités locales. Le conseil régional est alors composé des députés et des sénateurs élus dans la région, de représentants des conseils généraux, des communes de 30 000 habitants et des communautés urbaines.

Les communes, les anciennes paroisses, viennent de très loin dans notre histoire. Le professeur Dumont a expliqué que la France, pays au climat tempéré, vaste et peuplé, riche en terres arables, comptait naturellement beaucoup de communes (là encore, la géographie joue son rôle). Les autres pays ayant réduit le nombre de communes à quelques milliers, on peut parler d'une spécificité française en Europe, que ne justifient plus la population, la démographie ni la superficie des terres arables. Nos 36 600 communes n'ont pas d'équivalent dans les pays voisins. Nous tenons à cette spécificité française pour toutes sortes de raisons. Je crois que c'est le Président de la République qui a parlé de « la petite République dans la grande ». Les préaux électoraux ont retenti sur ce thème de beaucoup de discours.

La commune est l'échelon de base de la démocratie. En même temps, elle permet d'organiser les espaces ruraux qui, en France, sont beaucoup plus vastes que le laissent apparaître les publications de l'INSEE parce que, sur la base de la continuité du bâti, on agglomère beaucoup de petits villages à des aires urbaines ou à des agglomérations urbaines. Disons que la France est faite de ses villages – ce n'est pas pour rien que François Mitterrand avait choisi pour sa campagne l'image d'un village avec un clocher –, c'est en tout cas comme cela que nous nous la représentons, à tort ou à raison. En effet, l'urbanisation a progressé et j'ai reconnu l'importance de cette évolution en donnant une forte impulsion à l'intercommunalité, notamment en matière urbaine, avec les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines. S'est ajouté là-dessus en 2014 le niveau des métropoles qui se sont d'ailleurs en partie substituées aux communautés urbaines, constituant une tuile de plus dans le « millefeuille ».

Aucun de ceux qui ont promu ces réformes chaotiques n'a jamais pu me répondre quand je demandais : Mais qui a pensé cette réforme ? En effet, elles sont sous-tendues par un impensé, ce schéma idéal où ne subsisteraient que les régions et les intercommunalités. Or un impensé ne circule pas puisque le propre d'un impensé est qu'il ne s'exprime pas !

Donc les gens ne savent pas où ils vont.

Par exemple, on a annoncé à un moment la suppression des départements à l'horizon 2020... puis on y a renoncé en cours de route (ce qui, 2020 étant hors d'atteinte, était sans importance). Pourquoi l'avoir dit ? Mystère...

Le principe « *Big is beautiful* » imposait de faire de grandes régions. En même temps, on a voulu faire de grandes intercommunalités. Pourquoi ?

S'agit-il de remplacer les communes ? J'avoue m'interroger beaucoup car un seuil à 15 000 habitants rend l'exercice de la démocratie presque impossible dans beaucoup d'intercommunalités rurales. Je sais d'expérience que jusqu'à 30 communes on peut encore réunir les maires, faire des dîners-débats, organiser des réunions... bref assurer un minimum de fluidité dans l'information et dans la décision. Mais avec 40 ou 50 communes c'est impossible. Un seuil à 15 000 habitants est beaucoup trop élevé. Cela pose des problèmes insolubles, je le vérifie dans mon propre département. Si, par exemple, en regroupant deux intercommunalités, on arrive à 14 800 habitants... Impossible, la loi l'interdit ! Il faut donc chercher une autre combinaison... Il n'y a plus de bon sens. Or le bon sens est très important, en politique comme ailleurs. Il n'y a plus de bon sens parce qu'une vision hautement idéologique tend à supprimer à terme les départements et les communes. Mais on s'aperçoit que ce n'est pas vraiment possible, parce que la commune est profondément enracinée dans l'histoire, parce que c'est là que les gens se côtoient, se sentent bien, peuvent décider de beaucoup de choses... Ceux qui ont essayé de fusionner les communes s'y sont cassé les dents, ce fut le cas de Marcellin²⁶ en son temps.

Quant au département, c'est un échelon de proximité relative (que la rapidité des communications a encore rapproché par rapport à l'époque de la Révolution). Il a une histoire et a acquis une identité. On veut aujourd'hui confier à la région les compétences du département. Mais qui ne voit que vouloir redresser la courbe d'un virage ou réparer la toiture d'un préau qui fuit depuis la capitale de région qui peut être à 250 kilomètres est absurde ! (en Bourgogne-Franche-Comté, il y a 500 kilomètres de Sens à Belfort, 200 kilomètres jusqu'à Dijon).

Il y a donc un impensé de la réforme.

L'idée de périmériser le triptyque républicain commune-département-État est-elle fondée ? Je ne le crois pas.

²⁶ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin. La fusion « Marcellin » a rencontré un succès limité si l'on en croit les statistiques (38.800 communes en 1950, 36.783 en 2007, soit une diminution de 5 %), contrairement aux résultats obtenus dans d'autres pays européens, engagés à la même époque dans le même mouvement : - 87 % en Suède (de 2.281 à 290 communes), - 80 % au Danemark (de 1.387 à 277 communes), - 79 % au Royaume-Uni (de 1.118 à 238 communes), - 75 % en Belgique (de 2.359 à 596 communes), - 42 % en Autriche (de 4.039 à 2.357 communes), - 42 % en Norvège (de 744 à 431 communes), - 41 % en Allemagne (de 14.338 à 8.414 communes).

Il faut rappeler que l'idée de la région a émergé sous Vichy²⁷. Il y a eu le préfet de région, ensuite les Igame²⁸, puis, en 1960, les circonscriptions d'action régionale, les établissements publics régionaux (EPR, créés par la loi du 5 juillet 1972) et enfin les régions, avec l'élection au suffrage universel²⁹, qui ne datent que de 1986. C'est très récent et, puisque nous évoquons le sentiment d'appartenance, les gens ne se sont pas vraiment approprié la région. Les élus régionaux sont élus à la proportionnelle sur des listes départementales élaborées par des négociations entre partis politiques, donc très loin des gens qui ne connaissent pas ou peu leurs élus régionaux. De même qu'on ne connaît absolument pas son député européen on connaît rarement son conseiller régional. On connaît essentiellement son maire. Quant aux présidents d'intercommunalités, ils sont connus au moins par les maires et la population finit par comprendre qu'elle est dans telle intercommunalité.

Pour tenir compte de la superficie du territoire français et de ses 36 600 communes, la solution pratique consistait à développer l'intercommunalité (lois de 1992³⁰ et de 1999), une intercommunalité souple qui débouchait sur des coopératives de communes, une intercommunalité qu'on s'est ingénié à rigidifier depuis lors. Je ne pense pas que les intercommunalités aient vocation à se substituer aux communes, ce ne serait pas un progrès. Mais d'aucuns le pensent. C'est l'explication de la rigidification des règles qui les régissent.

²⁷ Dès 1940, le maréchal Pétain veut réaliser une « renaissance provinciale », de référence fédéraliste, inspirée de Maurras, avec l'instauration de 18 préfets régionaux (acte dit du 19 avril 1941) : 12 en zone occupée et 6 en zone non occupée. Trois fonctions principales leur sont dévolues : l'économie, le maintien de l'ordre et la fonction publique.

²⁸ Préparés sous le gouvernement Mendès France (juin 1954-février 1955), dans le contexte de la construction européenne, les décrets instaurant les « programmes d'action régionale » aboutissent sous celui d'Edgar Faure (février 1955-janvier 1956). 21 circonscriptions d'action régionale sont délimitées avec une approche technocratique, calquées sur les circonscriptions des « inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire » (Igame), instaurés après la Libération dans un but d'ordre public et répartis sur le territoire par « régions » lesquelles regroupent chacune de 2 à 8 départements.

²⁹ Avec l'adoption des lois de décentralisation, les régions deviennent des collectivités locales de plein exercice, dotées d'un exécutif élu. En 1986, les premières élections au suffrage universel direct confèrent une légitimité politique à cette nouvelle institution : un conseil régional dont le nombre des membres varie de 41 à plus de 200 désignant en son sein un président et des vice-présidents.

³⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Je reviens au bon sens qui – si l'on devait faire une ordonnance – consisterait à abaisser le seuil imposé aux intercommunalités à 7 000, 8 000, 10 000 habitants... Je ne suis même pas sûr qu'il faille fixer un seuil. Tout est question d'appréciation sur le terrain.

Le professeur Dumont a dit que la grande région ne sera pas une source d'économies. On ne comprend pas ce qui justifie un certain nombre de grandes régions, en particulier celle qui va de l'Aquitaine au Limousin en englobant le Poitou-Charentes... mais le rapprochement Bourgogne-Franche-Comté n'est pas beaucoup plus rationnel. La seule rationalité est de nature électoraliste. Je ne juge pas utile de m'y étendre dans un colloque de la Fondation Res Publica.

Ces grandes régions ne peuvent pas remplacer l'État dans ses fonctions de péréquation et d'aménagement du territoire. Je suis donc partisan que – dans le projet d'ordonnance que le professeur Dumont a chargé Marie-Françoise Bechtel de préparer – on introduise la possibilité pour les régions de retrouver leur autonomie si les élus et les populations le souhaitent. Évidemment, cela devrait donner lieu à des débats préalables et cette possibilité pourrait être encadrée par une nouvelle loi. Mais il me paraît difficile de faire subsister dans la durée de trop grandes régions qui n'ont pas d'« âme ». La Franche-Comté en a une depuis qu'on l'a séparée de la Bourgogne (la frontière de la Saône remonte au XI^{ème} siècle !). Il faudrait redonner une certaine souplesse à ce système. L'Angleterre a 28 *Counties*³¹, l'Allemagne a 16 *Länder*, l'Italie a une vingtaine de régions³²... Si la France avait 20 régions au lieu de 13 cela n'aurait rien de choquant et nous serions tout à fait dans la norme européenne.

Cette région devrait évidemment avoir pour vocation l'aménagement du territoire, le développement économique, tout ce qui est projet d'avenir, et aussi peu que possible de compétences de gestion. Elle pourrait gérer les transports. Qu'elle conserve la gestion des lycées peut à la limite se concevoir. Je ne suis pas partisan de réformer pour le plaisir de réformer.

³¹ Un *non-metropolitan county* est un type de subdivision administrative de l'Angleterre institué en 1974 en même temps qu'était institué le statut de *metropolitan county* réservé à six grandes métropoles, tandis que le Grand Londres bénéficiait d'un régime particulier

³² L'Italie est divisée en 20 régions, instituées par l'article 118 de la Constitution italienne : 15 *regioni a statuto ordinario* (régions à statut ordinaire) et 5 *regioni a statuto speciale* (régions autonomes à statut spécial).

Je me pose la question de la composition des conseils régionaux. Pourquoi ne seraient-ils pas désignés par et en même temps que les conseils départementaux selon une technique de fléchage déjà expérimentée pour les intercommunalités ? Nous aurions ainsi deux grandes élections : une élection pour le bloc communal (communes et intercommunalités) et une élection pour le département, les conseils départementaux et les conseils régionaux. Si on voulait aller plus loin dans une démocratie qui viendrait du bas, on pourrait même créer une articulation entre ces deux niveaux en faisant en sorte que les conseillers départementaux soient élus dans le cadre des intercommunalités, regroupées ou non. Dans le cas du Territoire de Belfort, on garderait la grande communauté d'agglomération de Belfort (presque 100 000 habitants) et les quatre autres intercommunalités (40 000 habitants) pourraient être regroupées pour permettre le maintien de la parité (je m'assure de n'être pas suspecté d'une arrière-pensée machiste...) puisque la désignation des conseillers départementaux se fait aujourd'hui dans le cadre de circonscriptions dotées d'un « binôme ».

J'avancerai donc l'idée de deux grandes élections avec une articulation par le biais des intercommunalités. Je suis prêt à soumettre au débat et à corriger cette proposition qui résulte un peu de mon expérience de terrain. Je pense qu'on aurait ainsi une démocratie locale vivante, moins bêtement politisée qu'elle ne l'est souvent, avec une capillarité fonctionnant de bas en haut : on partirait des communes, de l'intercommunalité, on irait aux conseils départementaux, aux conseils régionaux. Car les enjeux locaux restent des enjeux locaux. Je sais très bien qu'on peut tout transformer et qu'on a introduit des primes majoritaires pour un certain nombre d'élections locales... Mais est-ce bien souhaitable, surtout dans la perspective que Marie-Françoise Bechtel évoquait ? Ne pourrait-on pas restaurer les « majorités d'idées », comme disait Edgar Faure (jadis président de la région de Franche-Comté), permettant ainsi une certaine plasticité au niveau local ? Décider si on construit deux ou trois lycées, si on répare telle route plutôt que d'en construire une nouvelle... sont choses qui peuvent se régler entre gens qui disposent également du bon sens. Mais ceci n'est qu'une proposition.

Il faut conserver le département comme échelon de gestion. J'aimerais qu'on lui redonne une compétence en matière de zones d'activités parce que je crois que la région est trop loin du terrain pour s'adapter à ces problèmes.

Je terminerai en disant que nous n'aurions pas un nombre de niveaux de responsabilités supérieur à celui des pays voisins. L'Allemagne, par exemple, a les *Gemeinden* (communes), les *Kreise* (arrondissements), les *Regierungsbezirke* (districts gouvernementaux), les *Länder* et le *Bundestaat*. En France, nous aurions la même chose, sous réserve de la spécificité que constituent la multiplicité des communes et la solution de l'intercommunalité (à condition qu'elle ne soit pas trop rigidifiée).

Il s'est dit beaucoup de choses très justes, en particulier sur l'esprit des lieux. Je suis absolument convaincu que le sentiment qu'éprouvent les gens de faire partie d'une collectivité, d'une entité quelle qu'elle soit, dynamise cette collectivité. Cela permet d'expliquer des réussites absolument incroyables, parfois prodigieuses. Le Territoire de Belfort, un temps, a donné l'exemple d'une vitalité que beaucoup enviaient. Je pourrais en dire autant de Vitré, de Cholet... Les Alsaciens sont aussi très forts parce qu'ils ont ce sentiment d'appartenance. Quand on épouse le génie du lieu et qu'on sait activer ses composantes dynamiques, on peut tirer du pays beaucoup d'énergie.

Voici les quelques suggestions que je voulais apporter au débat.

Merci.

Débat final

JEAN-PIERRE DUPORT

Qualifier cette réforme de technocratique est méprisant vis-à-vis de la technocratie. Je pense qu'elle a surtout été le fruit de compromis élaborés tard le soir avec quelques-uns des grands feudataires qu'évoquait Jean-Pierre Chevènement, des présidents d'associations, des conseillers régionaux, départementaux, des associations de maires... ce qui a abouti à un résultat final peu probant.

Sans vous imposer ma vision de l'organisation territoriale, je ferai simplement quelques remarques sur des points qui n'ont pas été évoqués dans le débat.

La réflexion sur les régions n'a pas du tout intégré la dimension des ressources des régions. Le problème des régions n'est pas seulement un problème de carte, c'est le problème des capacités qu'ont ces régions. Or la fiscalité régionale est aujourd'hui la moins dynamique, la moins liée aux activités économiques qui soit. Cette question n'a pas du tout été évoquée dans la réforme et vous ne l'avez pas évoquée ce soir.

Je sors ma casquette de préfet, Monsieur le ministre, pour dire que cette réforme est en train de casser l'appareil de l'État. Je veux dire que l'organisation de l'appareil de l'État telle qu'elle est envisagée aujourd'hui dans les grandes régions fusionnées, avec une DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) exfiltrée à un endroit, une ARS (Agence régionale de santé) à un autre, une direction de l'agriculture ou de la jeunesse et des sports, va casser l'appareil de l'État. La mise en œuvre des politiques va devenir extrêmement compliquée. Il est probable que cela va faire gagner beaucoup d'argent aux organisateurs de téléconférences car je vois mal comment le malheureux directeur régional implanté à Châlons-en-Champagne pourra travailler avec son préfet de région installé de par la loi à Strasbourg. Je pense qu'il faut introduire cette dimension dans les réflexions

que nous pouvons avoir car l'appareil de l'État va souffrir. Un rapport de l'inspection générale préconisait d'ailleurs de ne pas casser l'appareil de l'État et de placer les directeurs régionaux auprès du préfet de région, ce qui me paraît un mode de fonctionnement normal.

Du temps où Jean-Pierre Chevènement était ministre de l'Intérieur, le rapport Mauroy³³ avait avancé des idées tout à fait intéressantes, notamment la suggestion que vous avez faite *in fine* d'établir un lien entre les élections au niveau communes-intercommunalités et la composition des conseils départementaux figurait dans ce rapport qui avait recueilli l'avis unanime de l'ensemble des formations politiques. Seul Jean-Pierre Fourcade ne l'avait pas voté à cause de consignes politiques.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le préfet.

Vous avez touché du doigt une chose très grave : le coup très rude porté à l'administration de l'État par cette réforme du fait de la dispersion insensée des directions, des académies etc.

Plaçons-nous dans un cadre plus vaste : Y a-t-il dans cette espèce d'Europe molle une volonté de casser l'État républicain ? C'est une question que je me pose... Mais peut-être devrais-je parler d'inertie plus que de volonté.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Pour répondre au préfet Duport, je dirai que je maintiens l'adjectif « technocratique » parce que je pense que la réforme est très inspirée par l'idée bruxelloise que la France doit être « aux normes ». Quand une réforme est décidée par un petit groupe d'hommes qui ne rendent compte à personne et ont néanmoins le pouvoir d'imposer leur schéma, cela s'appelle la technocratie... à laquelle, comme vous, j'ai appartenu pendant toute ma

³³ Le rapport Mauroy « *Refonder l'action publique locale* », émanant de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, est remis au Premier ministre, Lionel Jospin, le 17 octobre 2000.

carrière. Mais cela ne nous empêche ni l'un ni l'autre d'en critiquer les effets les plus néfastes.

Quant aux « visiteurs du soir » du président Hollande, vous savez très bien que ce sont les mêmes...

Rien, décidément, ne permet de dire que cette réforme n'est pas inspirée par la technocratie.

STEPHANE ROZES

Le privilège de l'âge et l'expérience de celui qui a travaillé pour tous les gouvernants successifs, de gauche comme de droite, m'autorisent à mettre mon grain de sel dans l'échange que vous venez d'avoir sur ce qui se passe en ce moment au sommet de l'État. Le préfet Duport n'a pas tort de dire que la technostructure fait son travail, lequel consiste à trouver les meilleures solutions à partir des moyens à leur disposition. Le vrai sujet est plutôt que les politiques, quant à eux, ne font pas leur travail.

En quoi consiste-t-il ? On en revient à un aspect culturel très spécifique à la France : l'écart entre les élites politico-administratives et ce qui anime et agit le peuple français, ce que j'appelle l'imaginaire. On ne trouve cet écart dans aucun autre pays.

J'ai enregistré tout à l'heure le débat qui suit un documentaire sur l'Élysée diffusé ce soir sur France 3³⁴. Professionnellement, j'ai travaillé et étais dans les comptes de François Hollande en 2012 et j'ai continué ensuite à le voir de façon espacée mais régulière. Alors qu'il me parlait de son inquiétude sur la crise ukrainienne, je me suis permis de lui dire que mon sentiment était que lorsque M. Poutine et Mme Merkel se rencontraient, l'un et l'autre savaient pourquoi ils étaient suivis par leurs peuples respectifs sur cette question.

Ce qui me frappe dans l'histoire de France, c'est précisément l'écart entre les élites et le peuple. Le peuple est suffisamment divers pour que les élites, dans leur rapport au réel et au corps, s'extériorisent, ce qui, à un moment, provoque un déracinement. Le documentaire diffusé ce soir suit François Hollande dans le Lot : il est dans le Lot comme il est en Corrèze, charnel, en contact avec les

³⁴ Documentaire d'Yves Jeuland intitulé « *A l'Élysée, un temps de président* », diffusé le lundi 28 septembre à 20h50, sur France 3 et francetv info.

gens. Lorsque les mêmes élus de la République arrivent à Paris après deux ou trois heures de TGV, la rupture est totale. Dans l'articulation entre la conception de l'intérêt général et la singularité des territoires dont on parlait, pour « tenir ensemble » la France dans sa diversité, il se passe chez nos élites une opération mentale qui s'éloigne de ce que Jean-Pierre Chevènement appelle « le bon sens » et que j'appellerai l'enracinement.

En outre, on constate ces dernières années un manque de culture croissant chez les politiques et chez les personnes qui ont fait les meilleures écoles. J'ai vu passer récemment un document interne venant du sommet de l'État qui disait en substance que la République a toujours su intégrer parce qu'elle a toujours su faire une place aux minorités. J'ai dû expliquer à l'auteur de ce document (une personne tout à fait brillante qui avait fait les meilleures écoles) que le propre de la République est justement qu'elle ne reconnaît pas les minorités. En République, il n'y a pas de minorité et de majorité, il y a des individus qui, pour devenir des citoyens, doivent justement s'extraire de leurs origines. On constate, au travers de nos écoles, une perte de connaissances historiques, anthropologiques.

Selon un des proches de François Hollande, Mitterrand aurait dit : « La différence entre Rocard et moi, c'est que Rocard aime Alain Touraine et moi j'aime Fernand Braudel. ». Il y a dans l'esprit français une difficulté à comprendre et à tenir ensemble les questions culturelles, les questions politiques et les questions économiques.

Or, on constate toutes ces dernières années une perte sèche d'intelligence au sommet de l'État. On ne sait pas la différence entre les fins et les moyens, entre la stratégie et la prospective. On ne sait pas la différence entre une dépense et un investissement. Le politique ne sait pas la différence entre l'espace qui va être concédé à la France dans dix ans et ce vers quoi il veut amener la France. On ne comprend même pas pourquoi l'Europe, alors qu'elle homogénéise ses mécanismes économiques, voit la montée des nationalismes et des replis.

Cette difficulté spécifiquement française vient de ce que les Français pensent globalement que c'est l'économie qui fait la société alors qu'en fait c'est la société qui fait l'économie. Interrogé par une commission parlementaire, Carlos Ghosn, à la question « Qu'est-ce qui fait la compétitivité de Renault ? » répondait : « Son identité ». Pour cela, il faut savoir ce qu'est une entreprise, il ne faut pas être au sommet de l'État, il faut comprendre qu'un gazier n'est pas un électricien, qu'un électricien qui travaille dans le nucléaire n'est pas un

électricien qui travaille dans la distribution, que si GDF et Suez sont regroupées, les deux entreprises n'ont pas la même culture.

Il y a donc au sommet de l'État une perte de la compréhension de ce qui agit le pays, accompagnée de la prétention d'avoir le monopole de l'intérêt général (au prétexte qu'on n'a pas les mains dans le cambouis). C'est un problème spécifiquement français qui entraîne un écart entre le peuple et ce que sont devenues nos élites.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

J'approuve ce que dit Stéphane Rozès sur l'abaissement du niveau de la culture mais il faudrait s'interroger sur les facteurs de cet abaissement.

Je ne peux pas laisser dire que la République n'accepte pas les différences. La République accepte les différences, mais sous le chapeau de principes communs qui s'appliquent à tous. Visitant L'Île-Longue, où les missiles nucléaires sont chargés sur les sous-marins, je remarquai un grand panneau sur lequel on pouvait lire : « Tout ce qui n'est pas prescrit est interdit ». « Voilà qui n'a rien de républicain », fis-je observer à l'amiral qui m'accompagnait. En effet, le principe de la République c'est que la liberté est la règle et c'est la loi qui pose un certain nombre d'interdictions ou d'obligations.

La III^{ème} République avait certainement dans ses élites un niveau de culture très supérieur à ce qu'est devenue la V^{ème} République au fil des différentes promotions de l'ENA dont Stéphane Rozès n'a pas parlé mais dont il conviendrait peut-être de parler si on voulait aller au bout des choses...

STEPHANE ROZES

C'est la présence de Mme Bechtel qui m'a fait hésiter

Nous en sommes hélas souvent réduits à constater les dérives...

Ce que vous dites de la coupure est juste mais elle ne se situe pas seulement entre les gens qui ont le pouvoir d'État et le peuple. Les parlementaires, pour la plupart d'entre eux, connaissent ce que vous dites. Je suis frappée de voir à quel point mes collègues sont désespérés de certaines choses qu'ils voient dans leurs circonscriptions. « Pourquoi votent-ils des projets dont ils connaissent la nocivité ? » me direz-vous. C'est que le régime des appareils de partis l'a emporté à nouveau dans notre pays, c'est la seule et unique raison.

Les politiques manquent certainement de culture mais quand ils arrivent à l'ENA (c'est le cas de beaucoup d'entre eux), c'est déjà beaucoup trop tard parce que l'école de la République n'a peut-être pas fait tout ce qu'elle aurait dû faire. Une génération a été élevée en croyant que seul l'argent a de la valeur, en regardant les matchs de foot et les échanges de joueurs... C'est toute une société, toute une génération aussi, qui est responsable de cette éducation-là.

Je connais bien les politiques qui sont au pouvoir pour avoir côtoyé beaucoup d'entre eux dans la promotion Voltaire. Ces gens ont un désir de respectabilité absolument inouï. Lorsqu'ils sont arrivés au pouvoir en 1981, la plupart avaient derrière eux le souvenir du Front populaire, au point que les Français tremblaient : « Ces gens-là vont nous manger tout crus ! ». Ils ont voulu montrer qu'ils étaient respectables. Quatre ou cinq ans plus tard la plupart des technocrates qui étaient au pouvoir sont entrés dans les entreprises qui venaient d'être privatisées (ajoutant au passage un zéro à leur salaire). Ensuite la respectabilité s'est muée en une croyance de fond que le système libéral financier tel qu'il évolue était le bon et qu'il fallait l'expliquer au peuple, y compris éventuellement aux collègues parlementaires. Je vois bien comment tout cela s'est créé. C'est un cycle extrêmement lourd et la question de savoir comment repartir dans l'autre sens est vraiment très difficile.

WILLIAM RICHIER

Je suis enseignant. L'image que j'ai de ces réformes territoriales c'est qu'elles ont pour but de pérenniser les inégalités sociales qui se développent sur le territoire. Les métropoles vont concentrer les richesses et le reste sera une espèce de désert qui accumulera la misère. Je pense que cette coupure entre les élites et le peuple est quand même pensée. Il y a toujours en France la peur qu'un jour les choses se règlent par le coup de force et je vois vraiment une volonté de marginaliser une frange de la population, de la cantonner à la misère, de l'éloigner des villes qui encore font peur.

GILLES CASANOVA

Dans la dernière réforme régionale est-il toujours maintenu que les départements pourront, après une certaine période, changer de région ?

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Ce mécanisme existe aujourd'hui dans le code des collectivités territoriales, il était donc difficile d'y mettre fin. On l'a maintenu mais en l'alourdissant, avec une majorité qualifiée extrêmement difficile à atteindre.

GILLES CASANOVA

Ne peut-on espérer qu'une telle disposition permettra d'avoir dans dix ou quinze ans des régions qui finalement reviendront plus près du réel que celles qui ont été un peu arbitrairement découpées ?

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Les choses ont été faites de telle sorte que, pour qu'un département puisse changer de région, il faut une majorité qualifiée importante de la région de

départ comme de la région d'arrivée. Pensons à la Bretagne et à la Loire-Atlantique : on peut penser qu'il y aura une majorité qualifiée de la région Bretagne pour accueillir la Loire-Atlantique mais vous aurez beaucoup plus de mal à trouver dans les Pays de Loire, bien connus de Stéphane Rozès, la majorité qualifiée pour permettre au département de partir ! Donc les choses ont été quand même extrêmement resserrées, même par rapport aux procédures qui jusque-là existaient dans le code des collectivités territoriales.

ALAIN DEJAMMET

À la lumière de tout ce que nous a dit Stéphane Rozès sur la carte et le territoire, que pense-t-il du livre de Houellebecq « *La carte et le territoire* »³⁵ ?

STEPHANE ROZES

Vous mettez le couteau dans la plaie : quand j'achète un livre qui m'intéresse, j'ai l'illusion de l'avoir quasiment lu. C'est ainsi que s'entassent dans ma bibliothèque des piles de livres dont le cinquième sont lus par mes enfants ou mon épouse... J'ai acheté le livre, pour les raisons qui motivent votre question, mais je ne l'ai pas lu. Je parle donc sous le contrôle de ceux qui l'ont lu. Je crois qu'en fait, en le disant ou sans le dire, il est inspiré d'un historien ou philosophe de la fin de XIX^e siècle qui avait beaucoup réfléchi à ces questions...

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

En fait, le livre « *La Carte et le Territoire* » est presque anticipateur des risques pour les territoires français des lois qui viennent d'être votées ces dernières années, par la droite ou la gauche. C'est ce qui est extraordinaire chez Houellebecq. Je suis très agacé par certains articles (comme ceux du

³⁵ « *La Carte et le Territoire* », Michel Houellebecq, éd. Flammarion, 4 septembre 2010, prix Goncourt 2010.

Monde de ce weekend)³⁶ : un romancier doit être traité comme un romancier, non comme un polémiste. Il faut reconnaître que des romanciers, à travers leur imagination, leur sensibilité, sont parfois capables de sentir des choses que le simple citoyen ne perçoit pas. Et dans « *La carte et le territoire* », Houellebecq montre effectivement le risque que l'on passe par perte tout un pan de la richesse et du potentiel des territoires français.

Pourtant, dans le contexte de globalisation, l'atout fondamental de la France dans le monde est sa géographie : d'une part dans son positionnement géographique entre le Nord et le Sud de l'Europe occidentale, et entre l'Europe et la Méditerranée et, d'autre part, la variété extraordinaire de ses terroirs, sans équivalent dans le monde. Là est sa richesse. Il est donc stupide de faire des lois où on passe par pertes nombre de territoires français, comme si les quatorze « phares » devenus des métropoles administratives allaient suffisamment briller assez pour éclairer tout le pays ! S'il suffisait d'être une métropole administrative pour être beaucoup plus dynamique et être le phare d'un territoire³⁷, ça se saurait ! Paris, qui est la métropole la plus peuplée de l'Union Européenne, donc son plus grand « phare », devrait avoir la meilleure économie de l'Union européenne. Or ce n'est pas le cas.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

L'Île-de-France a le plus gros PIB de l'Union européenne.

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

Ce n'est vrai que si vous mettez dans ce PIB toutes les fonctions administratives d'un pays très centralisé. Or, aujourd'hui, Paris perd des centres de décision, comme l'a bien montré une étude de la CCI³⁸. En fait, on

³⁶ Le professeur Dumont fait allusion au compte-rendu des débats qui ont eu lieu à l'occasion de la deuxième édition de « *Le Monde Festival* » (25, 26 et 27 septembre 2015) sur le thème « *Changer le monde* ».

³⁷ Voir le dossier : Poupard, Gilles, « *Développement local et emploi productif : un monopole des métropoles ?* », *Population & Avenir*, n° 725, novembre-décembre 2015, sous presse.

³⁸ « *Fuite des centres de décision, quelle réalités ?* », CCI Paris Île-de-France, octobre 2014.

part d'un raisonnement erroné selon lequel la compétitivité de la France n'est liée qu'à ses territoires les plus peuplés. Interrogez le gérant de Michelin, installé à Clermont-Ferrand, ex-petite capitale régionale, cela ne l'empêche pas d'être compétitif. Bien au contraire, quand on lui demande pourquoi il ne transfère pas son siège social à Paris : « Surtout pas !, répond-il, à Clermont-Ferrand, toute l'équipe de direction, nous ne perdons pas de temps à nous rencontrer les uns les autres. Et je n'ai pas tous les inconvénients que j'aurais dans une métropole avec ce qu'on appelle, en économie, les déséconomies d'agglomération ». On pourrait citer bien d'autres exemples semblables, en France (Legrand, Limagrain ...) comme à l'étranger. Donc on part effectivement d'un raisonnement économique totalement faux pour élaborer des lois qui ne peuvent en conséquence qu'être insatisfaisantes.

On a parlé de l'inculture de ceux qui rédigent les projets de loi. Elle est en effet atterrante ! Je me suis replongé dans ce qui s'appelle les « exposés des motifs » des derniers projets de loi... Mais il ne s'agit nullement d'exposé des motifs, mais seulement d'affirmations ! Les lois du XIX^{ème} siècle étaient accompagnées d'un véritable exposé des motifs permettant de comprendre pourquoi ces lois étaient proposées. Aujourd'hui, on se contente d'affirmations.

L'obligation d'accompagner la plupart des projets de loi déposés d'une étude d'impact, instaurée par la loi organique du 15 avril 2009, est un progrès. Or, comme les auteurs de la loi de délimitation des régions avaient oublié de fournir cette étude, l'administration a fini par rédiger, à deux heures du matin, une étude d'impact. Mais elle est affligeante. On y explique par exemple que, grâce à la diminution du nombre de régions, l'écart de PIB entre celle qui a le PIB par habitant le plus élevé et celle qui a le moins élevé va se réduire !... Ce genre de raisonnement, qui n'est que l'affirmation d'une certitude mathématique, vaudrait un zéro pointé à un étudiant en première année de géographie ! Un certain nombre de parlementaires ont fait valoir auprès du Conseil constitutionnel que cette étude d'impact était creuse. Malheureusement, le Conseil constitutionnel a décidé que, ce document étant intitulé « étude d'impact », il répondait bien à l'obligation de la loi organique de fournir une étude d'impact...

Ceci illustre et démontre ce que disait Jean-Pierre Chevènement à propos de cet impensé qui ne figure pas dans les textes et qui entraîne des effets pervers totalement imprévus. Par exemple, des maires à qui leur région avait promis

d'aider leurs projets d'investissement ont dû y renoncer après la réforme de délimitation des régions et l'étude de ses conséquences, le coût de fusion des régions amenant à revoir les subventions d'investissement prévues. C'est ainsi qu'on réduit des investissements : difficile de parler d'une évolution législative progressiste !

Malheureusement, la formule du préfet Jean-Pierre Duport « perte sèche d'intelligence au sommet de l'État » se vérifie à la simple lecture de ces lois.

Autre effet très grave : la loi NOTRe avait initialement 37 articles. Or, au fil des discussions au Parlement, le gouvernement en a rajouté... et on finit à 136 !

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

J'aimerais dire un mot des métropoles. Depuis longtemps j'entends déplorer que la France n'ait pas de grandes villes à vocation internationale, telles Milan, Hambourg, Munich, Barcelone. Et de plaider pour la création de métropoles en France. À ces gens je répondais habituellement que la France a une ville-monde, Paris, rivale de Londres. Les villes-monde, peu nombreuses, sont le fruit de l'histoire. Or, quand on a une ville-monde, il est plus difficile d'avoir des métropoles. D'ailleurs l'Angleterre n'a pas vraiment de métropole. Comme nous voulons tous que Paris reste une ville-monde, l'idée d'avoir des métropoles européennes sans pour autant cesser d'avoir une ville-monde a quand même fait son chemin et nous nous retrouvons dans une situation absurde avec 14 métropoles qui se veulent de dimension européenne, voire mondiale, capables de rivaliser avec Milan, Munich, Francfort, Hambourg, Barcelone... Cela ne peut pas marcher. Peut-être Lyon...

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

Même le Grand Lyon a certaines difficultés, illustrées par une importante hausse des impôts locaux dès la première année.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles consiste essentiellement à transférer aux métropoles des compétences auparavant assumées par les départements. C'est le principal

contenu de cette loi : faire des territoires qui, un peu comme Paris, sont à la fois ville et département ce qui les isole de leur territoire environnant.

Les compétences transmises aux métropoles sont-elles de nature à leur donner une dynamique supplémentaire ? Evidemment et malheureusement non.

Le fait que c'est désormais la métropole de Lyon – et non plus le département du Rhône – qui s'occupe des personnes handicapées, de l'aide sociale à l'enfance ou de l'allocation personnalisée à l'autonomie ne change pas vraiment la dynamique de Lyon.

Qui plus est, cela engendre des complications : Héritant d'un certain nombre de fonctionnaires du département du Rhône, la métropole de Lyon a dû appliquer le principe du mieux-disant (les fonctionnaires les moins payés rejoignent les salaires des plus payés). De ce fait, le grand Lyon a nettement augmenté ses impôts locaux.

Et le Grand Lyon, ne disposant pas de tous les équipements nécessaires pour exercer ses nouvelles compétences, est obligé d'établir des conventions avec le département du Rhône pour satisfaire ses besoins en EHPAD (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), en institutions spécialisées pour les adultes handicapés etc.

Tout cela s'apparente plutôt à du mouvement brownien ; on annonce que l'on réforme alors qu'on ne fait que déplacer sans nullement améliorer le potentiel des territoires.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

L'impensé n'est pas si impensé qu'on l'a dit.

En 2012, Marylise Lebranchu, ministre en charge de la décentralisation, avait réuni les parlementaires de la majorité membres de la commission des Lois afin de leur expliquer que son idéal était de supprimer le département pour créer des métropoles et renforcer les intercommunalités. Quelques temps après, la musique avait changé : « J'ai perdu mes arbitrages... on ne me laisse pas supprimer le département » (je caricature à peine). Mais l'idée de départ était bien de supprimer les départements et de réduire considérablement les communes au profit des intercommunalités et des régions, ce qui était parfaitement cohérent avec le régionalisme militant de Marylise Lebranchu et

de ses amis, dont beaucoup de bretons bretonnants, toutes gens qui inspirent beaucoup les cercles les plus hauts du pouvoir.

Ensuite, réalisant qu'il ne pouvait pas supprimer le département d'un trait de plume, l'exécutif a fait marche arrière. On a envisagé à un moment de garder les départements en ne leur laissant que des attributions sociales (versement du RSA, éventuellement aide aux personnes âgées). Voyant que ce ne serait pas accepté, *in fine*, entre les deux lectures de la loi, le gouvernement a consenti à laisser la gestion des collèges aux départements.

Donc, on est revenu en arrière. Ce n'est pas le mouvement brownien mais c'est quand même le retour du même.

Et finalement la montagne a accouché d'une souris ...

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

J'ajouterai pour la déplorer l'absence d'évaluation.

Un exemple : si j'ai bien compris, à l'issue de tous les débats parlementaires, les transports scolaires passent du département à la région. Pourquoi pas ?

Mais a-t-on évalué, commandé un rapport montrant que les transports scolaires étaient mal gérés par les départements ?

A-t-on fait de l'ingénierie pour montrer que les transports scolaires pourraient être mieux gérés par la région ?

Chacun connaît la réponse : non puisque les transports scolaires, pour être efficaces, supposent une gestion de proximité.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

De plus, il y aura sûrement des conventions entre les régions pour déléguer aux départements les transports scolaires... Conventionnisme et réunionnisme se propagent et s'aggravent.

Une question concernait les intentions qui animeraient les « élites » dans la rédaction de ces lois. Je reviendrai à ce que disait Mme Bechtel sur les grandes tendances de fond de la société. Au risque de vous décevoir, je ne crois même pas qu'il y ait une quelconque volonté maligne au sommet de l'État. Il y a un accompagnement, c'est presque pire. En effet, se convaincre qu'il y a quelque part une volonté maligne d'accroître, d'installer les inégalités est une façon de se rassurer : il suffirait que ce plan soit révélé pour que tout rentre dans l'ordre. Malheureusement, ce sont en réalité des mécaniques qui sont à l'œuvre.

Il y a une singularité dans la dépression française qui explique alors que nos conditions économiques et sociales soient encore enviées, bien que nous soyons les plus pessimistes au monde. Comparant la situation de la France avec celle de l'Italie, de la Grèce ou du Portugal, voire, en termes de système social encore maintenu, avec la situation de beaucoup d'Allemands ou d'Anglais, les étrangers ne comprennent pas ce qui se passe en France. Ils nous prennent pour des enfants gâtés.

Il y a véritablement une dépression française qui vient de l'écart entre les représentations de ceux qui, de droite et de gauche, prennent de grandes décisions et la réalité de ce qui anime le pays. Nos dirigeants pensent que, pour faire bouger le pays, il faut lui faire comprendre que s'il ne se met pas en mouvement, il va périr. Alors, les Français disent oui avec la tête et non avec les tripes car la façon dont les Français se mettent en mouvement, va, à l'inverse, de l'intérieur vers l'extérieur.

La défaite de Nicolas Sarkozy venait du fait qu'il prononçait tantôt les discours écrits par Henri Guaino et à la fin de Patrick Buisson (sans trop faire la différence d'ailleurs sur la France). Tout dans sa façon d'être et d'agir montrait une défiance à l'égard des Français et du modèle français. Devant cette agitation désordonnée, les Français se sont convaincus que la situation devait être vraiment très grave.

La sérénité et le réalisme du candidat venu de Corrèze ont été perçus comme une promesse : le pays n'aurait pas à renoncer à ce qu'il était pour survivre. C'était le fondement de la victoire de François Hollande. Mais ce Président est un médiateur, il est dans le « Comment ? », non le « Pourquoi ? » et, arrivé au pouvoir, il exacerbe l'idée que ce serait l'extérieur qui nous agirait, d'où la

montée de Marine Le Pen et sa rupture avec son père sur une ligne de souverainisme radical de son numéro 2. Mais ce n'est pas Marine Le Pen qui fait le pays, c'est le pays qui fait Marine Le Pen. Comme l'a illustré le débat du *Monde*³⁹ des 26-27 septembre, nos élites pensent que c'est le paysage politico-médiatique des intellectuels qui fait le pays, avec quelques arbitres des élégances... Non, c'est au contraire le pays qui fait le paysage politico-médiatique dont les intellectuels ou les publicistes sont les acteurs, pas les auteurs.

Il y a bien une spécificité de la dépression française qui vient de l'écart entre ce qui agit la France, l'imaginaire français, et la façon dont le haut voit les sujets d'une France des finalités insérée dans une Europe des procédures.

Souvent, malheureusement ce sont les crises qui dénouent les choses.

Mais il ne faut pas s'y tromper, la dynamique actuelle du Front national (et la rupture entre la fille et le père) vient du fait que Marine Le Pen est agie comme les autres. Et tout le paysage politico-intellectuel dépend de cette seule variable.

Les problèmes auxquels nous nous confrontons, notre dépression est de nature culturelle et non pas économique et sociale. C'est notre panne de nature culturelle qui fait notre défiance, incapacité de nous projeter dans l'avenir, déclin économique et panne sociale.

YVONNE BOLLMANN

Il n'a pas été question des régions frontalières où a lieu un travail de sape. Je crois que c'est Monsieur le ministre qui avait posé la question d'une éventuelle volonté de destruction de la République venant de l'intérieur de la France mais il y a de façon certaine un travail de sape qui vient de l'extérieur et se propage à l'intérieur. C'est le travail de sape allemand qui se manifeste particulièrement en Alsace et en Lorraine. En 2014, la ministre-présidente de la Sarre a lancé ce qu'elle a appelé la « stratégie France » qui a pour objectif d'augmenter ou « de parfaire l'intégration franco-allemande » et qui a pour projet, entre autres, de faire du français une langue officielle en Sarre d'ici 2043. Cette idée qui peut sembler séduisante a pour contrepartie que l'allemand devrait devenir langue officielle en Lorraine. Le président de la

³⁹ cf « *Le Monde Festival* » (25, 26 et 27 septembre 2015) sur le thème «Changer le monde».

région Lorraine vient quant à lui de présenter le projet « Allemagne » de la Lorraine dont on parle avec beaucoup d'éloges en Sarre. Sur le site officiel de la Sarre, on parle de ce projet avant même qu'il n'ait été adopté par le conseil régional de Lorraine. C'est un exemple parmi beaucoup d'autres de la façon dont fonctionne le démantèlement de la France via les régions frontalières qui deviennent transfrontalières.

On retrouve la pensée allemande, la conception allemande de la nation, en Catalogne. J'ai lu il y a quelques jours sur l'excellent site allemand *German foreign policy* un article sur un projet de grande Catalogne dont un élément futur serait la « Catalogne française », plus les Baléares, plus d'autres parties du territoire espagnol. Ce projet est soutenu au Parlement européen en particulier par les Verts, notamment par l'Alliance libre européenne qui fait partie du groupe des Verts et semble être dirigée par des eurodéputés allemands. Cette pensée allemande, cette conception de la nation qui fait la différence entre l'appartenance ethnique ou ethnoculturelle et l'appartenance administrative, l'identité administrative, gagne du terrain. Dans une université catalane d'été⁴⁰ à Prades, le ministre de la Justice catalan a exprimé l'idée que si la Catalogne devient un État elle ne doit pas oublier la nation catalane en son entier. C'est de la pensée politique allemande.

Mme Bechtel avait parlé d'ethnisation, il me semble qu'il y a là quelque chose de très grave qui a un rapport avec le sujet : « Quel modèle territorial ? » parce que « modèle », ça peut aussi être le modèle inspiré de l'extérieur et qui travaille le corps et l'esprit de la France et qui fait que Descartes paraît peut-être moins séduisant que Heidegger.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Je crois qu'on n'en est pas là en Lorraine. Mais vous avez raison d'être vigilante.

⁴⁰ L'Université Catalane d'Été (UCE) a lieu chaque année dans un lycée de Prades (66500) au cours de la seconde quinzaine du mois d'août. Elle réunit environ 1500 participants, venus de l'ensemble des Pays Catalans et de divers pays européens, auxquels elle offre chaque jour des cours et des séminaires, des conférences générales, des ateliers, des débats et des tables rondes, des spectacles et une programmation de cinéma en catalan.

Je remarque comme vous que les migrations frontalières sont maintenant toujours orientées de la France vers le pays voisin : la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et même la Belgique. Pour l'Italie et l'Espagne c'est sans doute moins vrai. Mais il y a maintenant des centaines de milliers de travailleurs frontaliers qui, naturellement, reçoivent une imprégnation qui n'est pas française. Ils ne sont d'ailleurs pas à l'abri de mesures quelquefois vindicatives en période de crise économique. Disons que ceci tempère cela. Étant moi-même quasiment un frontalière, j'aurais beaucoup d'anecdotes à vous raconter et je confirme ce que vous dites.

L'opposition entre la conception ethnique et la conception citoyenne de la nation ne date pas d'aujourd'hui, c'est une vieille réalité. Et les mêmes forces poussent toujours dans le même sens.

Les frontières bougent-elles tellement ? Je serai moins alarmiste que vous mais peut-être suis-je moins renseigné...

DANS LA SALLE

Je voudrais revenir sur un point que je trouve assez absent des débats territoriaux en général, c'est le problème des mouvements notabiliaires. On m'a déjà fait la confidence que certains préfets avaient à rappeler leur légitimité par rapport à des élus locaux, ce qui m'a toujours paru curieux puisque, normalement, si on a un problème territorial, s'il y a une désorganisation, si on ne sait plus exactement qui fait quoi, le « grand frère » est censé intervenir. L'État est censé être en position de force pour interagir dans les régions alors qu'au contraire on voit un désengagement progressif de l'État. Ce point m'a toujours paru très curieux et j'aimerais le comprendre un peu mieux avec vous.

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Ce que vous dites, Monsieur, reflète un débat qui a eu lieu au moment où on a voté la loi NOTRe : le préfet aurait-il la dernière main lorsque les régions prennent les décisions économiquement les plus importantes, par exemple lorsqu'elles arrêtent leur schéma dit « de développement et d'égalité des

territoires » ? Au terme d'un très long débat il a été admis que le préfet ne pouvait désapprouver ce schéma que pour des raisons de procédure (si, par exemple, on n'avait pas consulté toutes les personnes et instances qu'on devait consulter) mais que sur le fond il n'avait pas la main sur ce schéma et que c'est la région qui déciderait en dernière instance. J'ai déposé un amendement dans le sens contraire mais il n'est pas passé.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

On observe un recul de l'État à travers, par exemple, l'administration des crédits d'intervention. Les crédits européens, qui étaient autrefois gérés par l'État, qui l'ont été pendant un temps, il y a quinze ans, à la fois par les présidents de région et par les préfets de région (cela avait été l'objet d'une discussion très difficile) maintenant sont gérés directement par la région. Les préfets n'ont plus rien à y voir. Les sommes dont ils disposent pour intervenir sont d'ailleurs absolument ridicules ! Ils n'interviennent pratiquement plus dans aucun domaine. Leur intervention est essentiellement procédurale et tient au prestige que la fonction a conservé qui fait qu'ils peuvent encore réunir autour d'une table plusieurs présidents de collectivités locales. Mais les moyens effectifs de l'État ont quasiment disparu, sauf sur le plan juridique.

Je voudrais ajouter une chose à ce qu'a dit tout à l'heure Stéphane Rozès. Nos présidents de la République sont de plus en plus prisonniers du temps court, pas seulement à cause du quinquennat mais parce que c'est l'évolution des choses.

La République impliquait un projet. Il est vrai que les projets de lois étaient mieux rédigés il y a cinquante ou cent ans qu'ils ne le sont aujourd'hui. Les études d'impact sont vraiment insuffisantes et on sent que certains projets de loi, notamment en matière d'organisation territoriale, ne sont plus portés par une pensée de l'État. Il y a une crise de la pensée de l'État (je vais à l'encontre du schéma de Stéphane Rozès puisque l'État agit du haut vers le bas). L'État était pensé dans notre pays et aujourd'hui il ne l'est plus. Il suffit de lire les textes des différents projets de loi relatifs à l'organisation territoriale, tous d'émanation gouvernementale, pour voir à quel point la pensée de l'État, la pensée du futur, la capacité d'anticipation, a décliné. Ceci doit être mis en

rapport, bien entendu, avec ce qui a été dit sur l'abaissement de la culture, qui a quelque chose à voir avec le recrutement de nos élites. Mais nous ne pouvons aborder tous ces sujets. Je vois dans la salle mon ami Trincal qui hoche la tête et qui pense sans doute qu'on pourrait séparer le recrutement de la fonction publique, celui des mandats politiques les plus importants et celui des responsables à la tête de grandes entreprises. Ce serait un progrès pour la démocratie. Mais c'est un autre sujet et je propose que nous l'abordions dans une autre soirée.

Merci à toutes et à tous, merci aux intervenants.

PUBLICATIONS RECENTES

UNE POLITIQUE DU TRAVAIL

Colloque du 9 janvier 2012

LA RÉFORME DES BANQUES

Colloque du lundi 23 janvier 2012

APPROCHES THÉORIQUE ET PRATIQUE D'UNE MONNAIE COMMUNE

Table ronde du lundi 13 février 2012

L'EURO MONNAIE UNIQUE PEUT-IL SURVIVRE ?

Colloque du lundi 24 septembre 2012

L'ESPRIT DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

Table ronde du lundi 26 novembre 2012 autour d'Arnaud Montebourg

LES ÉTATS ÉMERGENTS : VERS UN BASCULEMENT DU MONDE ?

Colloque du lundi 10 décembre 2012

OCCIDENT ET MONDIALISATION

Colloque du lundi 21 janvier 2013

LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Colloque du lundi 11 février 2013

NOUVEAU PACTE SOCIAL : MODE D'EMPLOI

Colloque du mardi 21 mai 2013

LA FRANCE ET L'EUROPE DANS LE NOUVEAU CONTEXTE ÉNERGETIQUE MONDIAL

Colloque du lundi 17 juin 2013

LE PROJET DE MARCHÉ TRANSATLANTIQUE

Colloque du lundi 16 septembre 2013

L'EXCEPTION CULTURELLE

Colloque du lundi 14 octobre 2013

REFAIRE L'EUROPE ?

APERÇU RETROSPECTIF ET ESQUISSE D'UNE POLITIQUE

Colloque du lundi 2 décembre 2013

L'EUROPE SORTIE DE L'HISTOIRE ? RÉPONSES

Table ronde du lundi 20 janvier 2014

LE MAGHREB ET SON NORD

Colloque du lundi 17 février 2014

GUERRES DE RELIGIONS DANS LE MONDE MUSULMAN ?

Colloque du lundi 31 mars 2014

LA GUERRE DES MONNAIES ?

Colloque du lundi 28 avril 2014

**ÉTATS-UNIS - CHINE, QUELLES RELATIONS ?
ET LA RUSSIE DANS TOUT CELA ?**

Colloque du lundi 2 juin 2014

LA RÉFORME BANCAIRE : POMME DE DISCORDE ?

Colloque du lundi 23 juin 2014

LA RUSSIE EN EUROPE

Colloque du mardi 23 septembre 2014

RÉPUBLIQUE ET NUMÉRIQUE

Colloque du lundi 28 octobre 2014

LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE

Colloque du lundi 8 décembre 2014

QUE PEUT FAIRE LA FRANCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

Colloque du lundi 15 décembre 2014

L'INGERENCE

Colloque du lundi 19 janvier 2015

LA FRANCE ET LA REPUBLIQUE FACE A LA RADICALISATION

Colloque du lundi 9 mars 2015

**L'EURO EST-IL SOUTENABLE ?
LE NOUVEAU TEST DE LA GRECE**

Colloque du lundi 13 avril 2015

QUEL MODELE DE REINDUSTRIALISATION POUR LA FRANCE ?

Table ronde du lundi 1^{er} juin 2015

LE MOYEN-ORIENT
DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES PUISSANCES
Colloque du lundi 29 juin 2015

L'UKRAINE
Table ronde du lundi 14 septembre 2015

QUEL MODELE TERRITORIAL POUR LA REPUBLIQUE ?
Colloque du lundi 28 septembre 2015

NOTES ET ETUDES :

Parues récemment :

- **Daniel Bloch**, ancien Président d'université, ancien Recteur, ancien Directeur des enseignements supérieurs, et Pierre Hess, Inspecteur de l'Education nationale : « **Apprendre à parler, à penser et à vivre ensemble** »
- **Jean-Michel Naulot** membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, auteur de « *Crise financière - Pourquoi les gouvernements ne font rien* » (Le Seuil, 2013) : « **Le défi Tsipras** » (tribune parue dans Libération le 14 avril 2015)
- **Kevin Limonier**, allocataire de recherche et moniteur d'enseignement supérieur, Institut Français de Géopolitique (Université Paris 8) et **David Amsellem**, doctorant-allocataire de recherche au Centre de Recherche et d'Analyse Géopolitique (CRAG), Université Paris VIII : étude cartographique réalisée pour la Fondation Res Publica : « **Le Royaume-Uni et l'Europe ?** »
- **Dominique Garabiol**, Professeur associé à Paris-8, membre du Conseil scientifique de la fondation Res Publica : « **Pour les marchés, le risque sur la dette française reste sept fois plus important qu'avant la crise** » (tribune parue dans La Tribune le 8 octobre 2014)
- **Dominique Garabiol**, Professeur associé à Paris-8, membre du Conseil scientifique de la fondation Res Publica : « **La monnaie unique est déjà morte. Vive la monnaie commune !** » (entretien paru dans Marianne le 22 août 2014)
- **Jean-Michel Naulot**, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Crise de l'euro : regarder les réalités en face** »
- **Jean-Michel Quatrepoint**, journaliste économique, et **Jean-Luc Gréau**, économiste, membres du conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Pour sortir de la déflation, repenser la zone euro** »

NOTES DE LECTURE :

Parues récemment :

- **Quelles alternatives pour sortir du piège de l'euro ?**, note de lecture du livre de Hans-Werner Sinn « *The Euro Trap: on bursting bubbles, budgets and beliefs* » (Oxford university press, 2014) par Sébastien Sibai.
- **Chine, Occident, deux visions de la mondialisation**, note de lecture du livre de Régis Debray, essayiste, philosophe et médiologue, et de Zhao Tingyang, figure intellectuelle chinoise et professeur de philosophie à Harvard « *Du ciel à la terre. La Chine et l'Occident* » (Les Arènes ; 2014), par Paul Zurkinden.
- **La France dans le nouveau « Kriegspiel » mondial**, note de lecture du livre de Jean-Michel Quatrepoint, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, journaliste économique, « *Le Choc des Empires* » (le débat Gallimard ; mars 2014), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Décryptage de la crise financière internationale**, note de lecture du livre de Jean-Michel Naulot, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, membre du collège de l'Autorité des Marchés financiers de 2003 à 2013, « *Crise financière. Pourquoi les gouvernements ne font rien* » (Seuil ; 2013), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Le modèle allemand au-delà des mythes**, note de lecture de « *Made in Germany – Le modèle allemand au-delà des mythes* » (Seuil, janvier 2013), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica.
- **Stratégie électorale: It's the people, stupid!**, note de lecture de « *Porte à porte, reconquérir la démocratie sur le terrain* » de **Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons** (Calmann-Lévy, avril 2013), par Julien Landfried, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, parue sur le Huffington Post, le 23 mai 2013.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

 01.45.50.39.50

info@fondation-res-publica.org

Achévé
d'imprimer
en janvier 2016