

Dossier documentaire = régions et régionalisation, les débats

A partir des documents ci-dessous, relevez les différents débats afférents au nouveau découpage régional en France

Document 1 = Jacques Lévy et le laboratoire Chôros proposent un découpage régional (2014)

La France recomposée

Notre point de départ était de privilégier une démarche *bottom-up*. Au lieu de nous référer aux maillages administratifs existants et de découper la France, de loin, à larges coups de ciseaux, nous avons adopté un principe simple : pour réorganiser les territoires politiques français autour de deux niveaux, local et régional, il faut partir du premier et faire émerger le second comme une constellation **d'espaces locaux**.

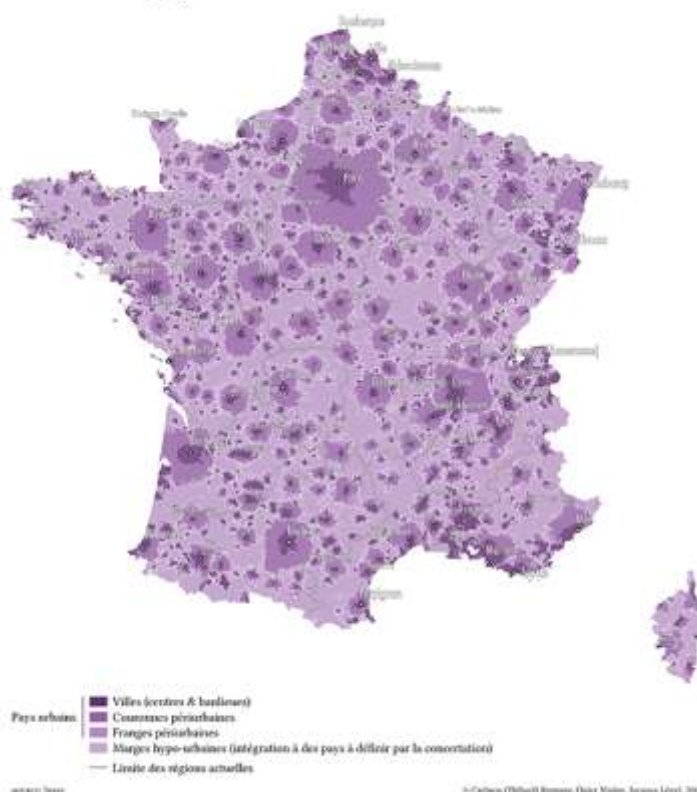
Il en résulte une démarche en trois temps : configurations, interconnexion, composition.

Une construction ascendante

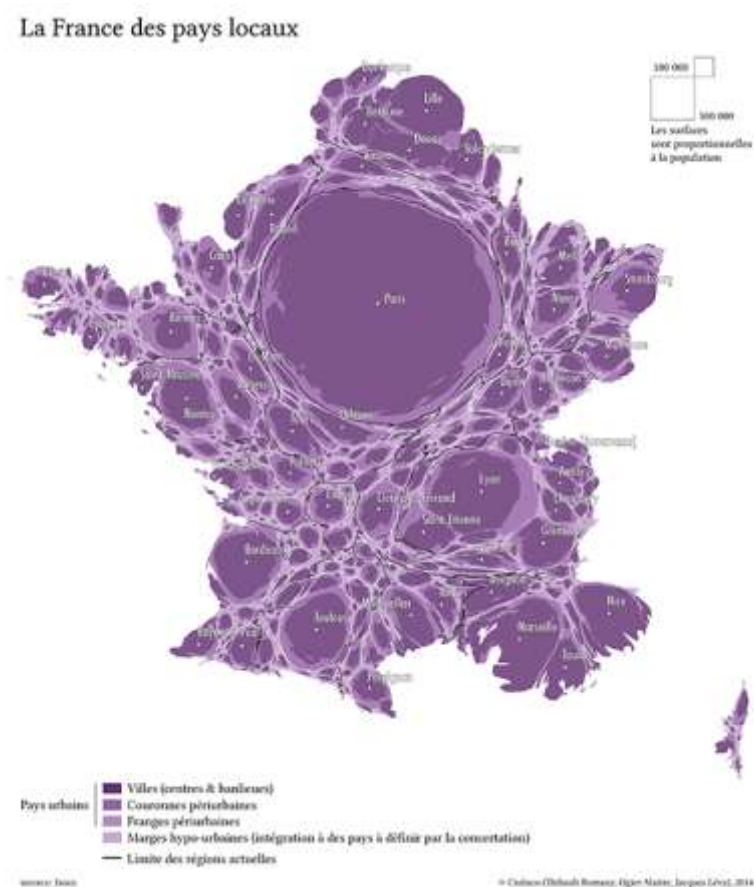
I. Configurations

D'abord, nous avons cherché à dessiner une carte des territoires locaux pertinents, *les pays*, au plus près des espaces vécus et pratiqués par les habitants. Nous avons pris en compte le niveau très élevé d'urbanisation de la France et nous avons pris pour trame de base **les aires urbaines, petites, moyennes et grandes découpées par l'Insee à partir des agglomérations (« pôles urbains »)** et des « couronnes périurbaines », qui regroupent l'écrasante majorité de la population française. Nous avons élargi ces aires urbaines en y incluant la partie des habitants des « communes multipolarisées » et des « communes isolées » qui sont significativement connectées à ces aires. Nous obtenons ainsi 771 pays, de taille variable, de 3 000 à 12 millions d'habitants regroupant 57,5 millions d'habitants, soit 90% de la population de la France métropolitaine. Nous avons considéré cette première carte comme un socle sur lequel se fonde la suite du processus. Dans cet esprit, les frontières des régions ne peuvent pas couper en deux un pays.

La France des pays locaux



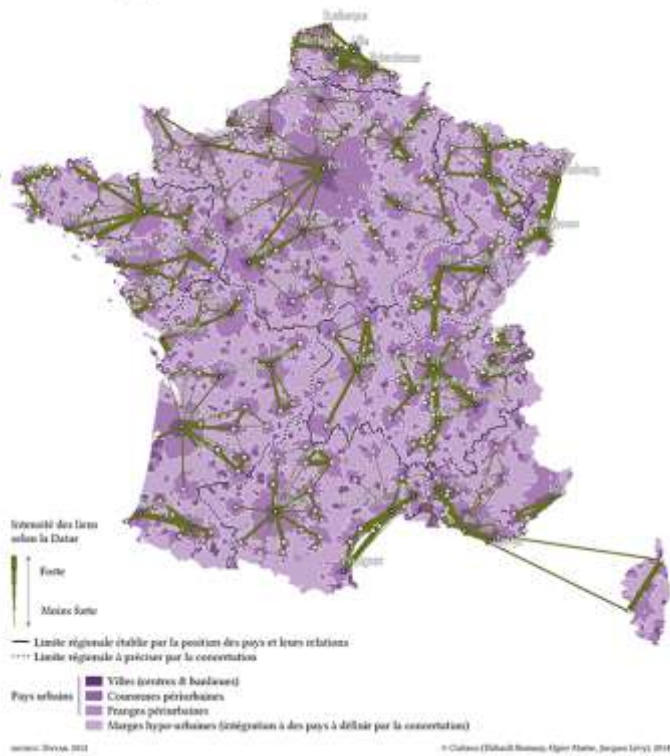
Par ailleurs, les habitants qui vivent dans les zones les moins urbanisées (**marges hypo-urbaines**) devraient décider, à l'issue d'un processus de concertation, de se rattacher à un pays plutôt qu'à un autre, ou, le cas échéant, de proposer d'en créer de nouveaux. Le maintien des départements ne paraît pas la bonne solution à cet égard car dans aucun département ces zones ne sont majoritaires. L'expression de « départements ruraux » constitue donc un abus de langage. On peut certes imaginer que des zones à faible densité se regroupent pour mutualiser leurs efforts plutôt que de rejoindre des pays existants, mais dans ce cas on obtiendrait des « pays en réseau » assez éloignés de la structure actuelle des départements. Si on appliquait la technique du « dollar troué » comme cela s'est fait dans le département du Rhône (l'agglomération quitte le département et celui-ci comprend désormais un vide en son centre), il n'est pas certain que cela ferait l'affaire de ces parties du territoire disposant de faibles ressources fiscales potentielles. Le maintien du transfert automatique de ressources des villes et leur distribution clientéliste aux campagnes, comme c'est le cas actuellement, apparaît, lui, contradictoire avec le principe même de la réforme territoriale en cours.



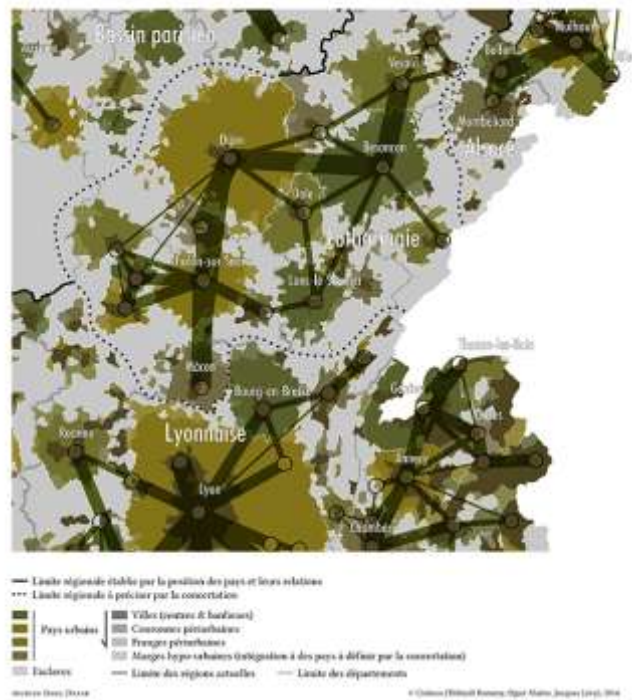
II. Interconnexion

Nous avons ensuite analysé les relations entre pays et, en nous appuyant sur d'autres travaux, nous avons défini une carte des interconnexions entre pays qui forme une nouvelle trame, celle des systèmes urbains. Là encore, nous sommes partis du principe que les ensembles constitués par ces liens interurbains ne devaient pas être divisés. La concertation avec les habitants concernés permettra de fixer de manière précise les limites des futures régions. C'est cette lecture ouverte à une prise en compte du tissu fin des solidarités locales que les cartes indiquent par les limites en pointillé.

Liens entre pays



Partir des espaces vécus et des mobilités



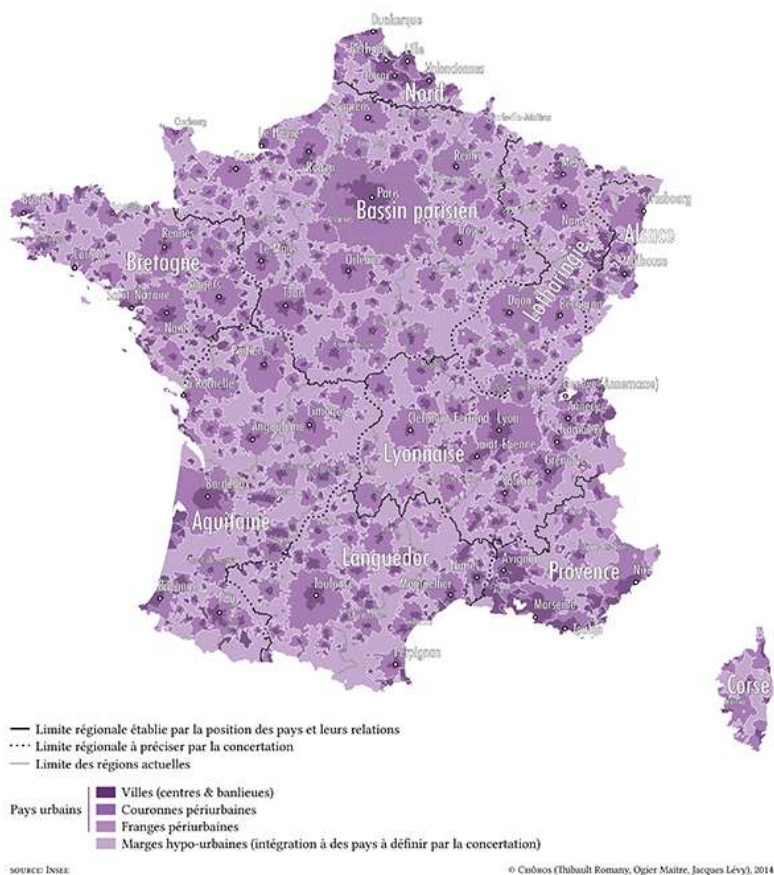
III. Composition

À l'issue du processus, nous avons composé une carte des régions qui satisfait au double critère des ressources objectives et subjectives. Les ressources objectives reposent sur trois éléments : l'armature métropolitaine, clé du développement de la société créative et de l'intégration dans des espaces plus larges, européen et mondial ; les réseaux urbains, qui permettent la diffusion des logiques métropolitaines; les autres activités productives (agriculture, industrie, tourisme, autres services). Les ressources subjectives sont celles qui résultent des identités, anciennes ou récentes, des habitants autour d'une mémoire et d'un projet et qui constituent une condition essentielle de l'orientation vers de nouveaux modèles de développement dont la société française a ardemment besoin. Ainsi, logiquement, les régions n'ont pas toutes la même taille car elles sont le produit d'équilibres différenciés entre ressources objectives et

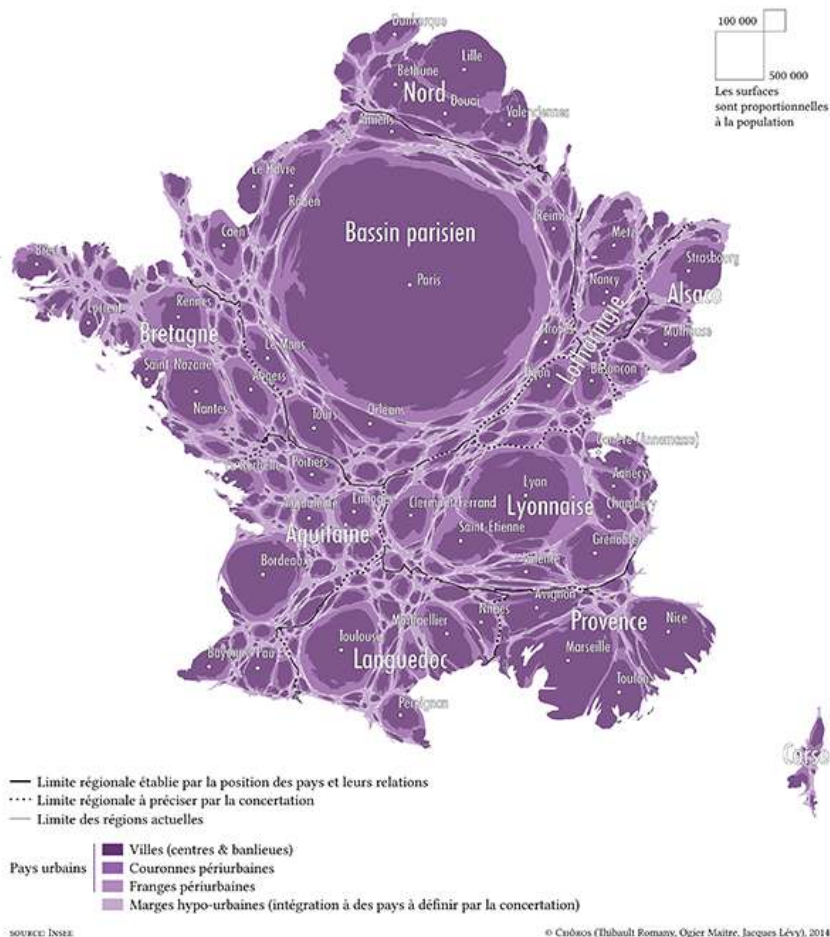
subjectives. La Corse (300 000 habitants) et le Bassin parisien (22,2 millions) sont tous deux légitimes, tous deux contemporains, tous deux utiles.

Apparaissent alors dix régions solides, ancrées dans une histoire longue, de la Gaule romaine à la révolution industrielle et, simultanément, conçues pour aider les sociétés qui lui correspondent à inventer un avenir non encore écrit.

Huit cents pays, dix régions



Huit cents pays, dix régions



Enfin, là où les identités sont fortes, mais pas au point de constituer une région de plein exercice, il apparaît raisonnable de proposer des espaces culturels, qui bénéficieraient de soutiens contractuels de la part de l'État national et de la ou des régions où elles s'inscrivent. La carte de ces onze espaces présentée ici est indicative d'une démarche. On peut imaginer que d'autres espaces se manifestent. On peut aussi considérer que les limites proposées, qui correspondent à des espaces culturels historiques, n'empêchent pas les politiques publiques de se déployer au-delà : les Corses de Marseille et les Bretons de Paris devraient pouvoir en bénéficier.

Onze espaces culturels



La France qui se dégage de cet exercice est à la fois plurielle, différenciée et profondément orientée, à toutes ses échelles, vers l'idée de l'égalité. Celle-ci est pensée non plus comme une déclaration formelle, mais comme un objectif volontaire, inséparable de la mobilisation des sociétés locales et régionales en faveur du développement et de la justice. Cela suppose une série de modifications institutionnelles permettant d'asseoir les compétences, les ressources et la légitimité démocratique des deux grands échelons ainsi créés. Outre la fin du cumul des mandats, la suppression des départements, l'élection au suffrage universel des assemblées et des exécutifs de pays, la redéfinition du rôle de la commune et la construction concertée d'un nouvel équilibre fiscal entre niveaux font certainement partie des réformes à venir.

Nous sommes heureux de proposer cette modeste contribution de chercheurs à un débat public de la plus grande importance.

Jacques Lévy, avec Thibault Romany, Ogier Maitre et le Pôle cartographie du laboratoire Chôros (ÉPFL).

Document 3 = Antoine BEYER | La Réforme territoriale à la lumière des débats de la science régionale

Dans un article récent, « l'avantage économique apparent des métropoles : un problème de méthode de calcul ? », deux chercheurs reconnus en science régionale, Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti remettent en question les approches jusque-là tenues pour acquises des dynamiques métropolitaines. Hors d'une controverse scientifique, la réflexion intéresse aussi directement la réforme territoriale engagée par le gouvernement Valls car il apporte de sérieux arguments pour critiquer les principes sous-jacents des découpages retenus de la France en grandes régions.

Un découpage en grandes régions fondé sur l'avantage implicite du phénomène métropolitain

En effet, la justification du découpage en grandes régions repose explicitement sur le principe admis du phénomène de métropolisation des territoires qu'il s'agirait alors d'encadrer et de renforcer. La métropole étant plus productive que le reste du territoire, il faut en susciter l'avènement là où elle n'est pas suffisamment affirmée et en amplifier la dynamique là elle s'exerce déjà pour engendrer l'indispensable création de richesse. Simultanément et pour éviter que la France ne se dualise entre territoires centraux et périphériques, le projet est aussi politique et cherche à arrimer la métropole à son vaste arrière-pays pour constituer un bloc solidaire qu'on posera comme cohérent, ceci afin d'assurer la redistribution nécessaire, tout en constituant un vivier pour ces nouveaux grands pôles urbains.

Cela pose bien évidemment un certain nombre d'interrogations quant à la capacité d'entraînement ou d'accompagnement du secteur public sur l'activité productive privée. Il y a aussi la volonté de faire coïncider les découpages politiques avec cette nouvelle géographie économique qu'on postule plus qu'on ne vérifie. Ne faudrait-il pas plutôt contrebalancer les effets de concentration spontanée de l'économie par une capacité d'auto-organisation locale accrue sur le plan politique et administratif ? D'autre part, il faudrait qu'il y ait des liens effectifs entre la métropole régionale et ses territoires, ce qui n'est évidemment pas le cas pour la Champagne, polarisée par l'IdF et non par la lointaine Strasbourg, de même pour le département de l'Oise vis-à-vis de Lille. L'intangibilité régionale est à ce prix. Enfin, la métropolisation doit-elle reposer seulement sur un pôle urbain ? Pourquoi ne pas réfléchir en termes de réseaux urbains métropolitains avec des aires de gestion plus étroites mais articulées ?

L'effet de la surproductivité métropolitaine qui est au cœur du raisonnement serait en partie dû à une erreur d'appréciation

Par ailleurs, le phénomène de métropolisation à l'échelle nationale repose sur la mise en évidence d'un avantage économique, grâce à un facteur de surproductivité métropolitaine, une idée aussi chère à Rémy

Prud'homme et reprise par Laurent Davezies à l'Université de Créteil (Institut d'Urbanisme de Paris, labo de recherche l'ŒIL). C'est justement sur ce point qu'intervient la critique, car l'avantage économique mis en avant relèverait largement pour Olivier Bouba Olga et Michel Grossetti d'un effet statistique et d'une surinterprétation de la propension à la concentration (économie d'échelle) en sous-estimant par ailleurs les déséconomies d'échelle, l'autre processus mis en avant par la Nouvelle Economie de Paul Krugman. .

Pour les auteurs, et dans le cas français, la tendance à la concentration du PIB dans les aires métropolitaines n'est pas avérée, contrairement à ce qui est affirmé, du fait de différents biais.

- L'effet de concentration métropolitaine en France est largement lié au poids relatif de Paris. Si l'on écarte l'IdF, les métropoles régionales sont à peine plus productives (exprimé en PIB par emploi) que le reste du territoire ;
- Cet effet est largement biaisé par les effets statistiques retenus et la spécificité de l'emploi parisien, essentiellement liée aux fonctions de commandement et à l'histoire politico-administrative centralisée du pays ;
- Enfin, les territoires sont de plus en plus interdépendants et la surreprésentation de certaines fonctions d'encadrement mieux rémunérées en certains lieux ne repose pas sur une dynamique endogène mais sur un choix de localisation qui fait défaut ailleurs.

Ces arguments conduisent les auteurs à conclure à l'absence d'effet de taille pour mettre en évidence les effets de spécialisation et d'inertie dans le cadre d'un système productif pensé à l'échelle nationale et non d'un effet de concentration, qui expliqueraient à eux seuls 60% des écarts de croissance observés.

C'est donc moins la quantité que la qualité et l'intensité des liens entre acteurs socio-économiques qui fondent les territoires performants. Aussi faut-il réfléchir à deux fois avant de bouleverser la carte existante avec ses solidarités, il y a là un capital culturel mais aussi économique à préserver. Ainsi, en termes scientifiques, le projet gouvernemental de redécoupage métropolitain n'est pas seulement politiquement et démocratiquement critiquable dans ses contours, il repose aussi (pour autant qu'on puisse en juger, car aucune fondement théorique n'a été précisé dans cette démarche) sur des présupposés sinon assez fragiles, du moins discutables.

Antoine BEYER, enseignant-chercheur, UFR de géographie et d'aménagement Paris-Sorbonne

Document 3 = Lise Bourdeau-Lepage | Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale... source = <http://bigbangterritorial.unblog.fr/> (revue d'économie d'économie régionale ou urbaine)

La réforme territoriale que nous connaissons en France a, au cours de ces deux dernières années, fait l'objet de nombreux articles publiés sur des supports variés comme le blog *Big bang territorial*. De ces écrits et discussions ont émergé un certain nombre de consensus sur le bien-fondé^[1] et les effets de cette réorganisation administrative mais également sur la manière dont l'Etat a mené cette réforme. Là n'est pas notre propos. Nous défendons dans cet article l'idée que cette réforme est basée sur plusieurs idées reçues (*big est beautiful*, la métropole s'institutionnalise, l'intégration régionale est simple et mécanique, la société civile est un élément perturbateur) et qu'elle risque d'ajouter à une fracture sociale une fracture spatiale.

Big is beautiful

Nous pensons que la même logique a prévalu pour cette réforme territoriale que celle du Grand Paris : recherche de compétitivité et de visibilité internationale. Il s'agissait pour l'Etat, de rendre visibles certains

territoires que l'on nomme régions, à l'échelle internationale pour qu'ils soient économiquement plus performants. Deux mots-clefs décrivent cette réforme : visibilité et performances économiques, auxquels nous ajoutons simplification pour nommer le choc de simplification sur lequel nous ne nous étendrons pas.

Il apparaît immédiatement que cette réforme est basée sur une croyance : celle d'un effet taille. Mais quel est cet effet taille, cet effet fabuleux qui rendrait un espace plus compétitif quand il est plus grand ? N'y a-t-il pas une erreur d'appréciation, grand n'est pas mieux ? Poursuivons notre raisonnement. Quel est cet effet formidable ? S'agit-il de ce que l'on nomme les économies d'agglomération et leurs potentielles conséquences positives en termes de développement économique ? Oui bien sûr mais il y a aussi autre chose.

Pour saisir les éléments qui sous-tendent cette réforme, il faut détecter une seconde idée reçue, celle que la métropolisation est forcément positive pour un territoire et produit mécaniquement les effets désirés sur l'espace régional en termes de développement. Par conséquent, cette réforme est basée sur une idée simple, celle d'allier une ville (voire deux grandes villes) que l'on nomme ou non métropole au sens juridique du terme, à une grande région pour que le développement se réalise. Plusieurs erreurs d'appréciation peuvent être relevées dans ce raisonnement.

L'histoire compte

La première est relative au regroupement car cette réforme oublie complètement l'histoire. Selon certains auteurs, comme Gérard-François Dumont (2015), le nouveau découpage ne prend pas suffisamment en compte l'histoire. Mais l'histoire, c'est aussi celle de la politique économique. En effet, il existe et il a existé des processus de mise en concurrence entre les régions. Derrière les 22 régions actuelles, il y a eu des politiques d'attractivité établies et soutenues par les acteurs locaux, des mesures de marketing territorial, l'élaboration d'un récit régional, la mise en place de slogans, des actions de marketing territorial avec la création de marques territoriales comme la marque *Bretagne*. Pendant plus de 30 ans, une politique de compétitivité a été menée. Les acteurs territoriaux ont rendu visibles les régions françaises à l'échelle internationale en mettant en exergue leurs différences. Or au 1^{er} Janvier 2016, certains de ces espaces devront se regrouper et fonctionner ensemble. La réforme actuelle aboutit donc à des aberrations.

On ne décrète pas qu'une ville est une métropole

La deuxième erreur d'appréciation est relative à l'institutionnalisation des métropoles. En effet, quand on institutionnalise des métropoles en France, ce ne sont pas des métropoles au sens exact du terme, c'est-à-dire au sens économique des métropoles globales. Il n'existe en France qu'une métropole globale : Paris (Bourdeau-Lepage, 2013), Lyon occupant la 44^{ème} place en Europe si on observe les relations entre firmes de services avancés à l'échelle internationale. L'idée reçue selon laquelle il suffit de décider qu'une ville est une métropole ou de recouper des régions autour d'une (ou deux grandes) ville(s) pour avoir un processus de développement local vertueux au sein de la région à laquelle (ou auxquelles) elle(s) apparten(en)t, est erronée. Ce n'est pas en instaurant une métropole dans une région que cette dernière va organiser autour d'elle, le développement local. La seule chose à laquelle va parvenir l'Etat, en redessinant les régions et en instaurant des métropoles, est de créer des « baronnies » semblables à celles du Xe siècle car n'oublions pas que le contrôle de l'Etat central est très fort actuellement. Les super préfets de région, la loi LOLF qui a renforcé le pouvoir de l'administration centrale, la nouvelle charte de déconcentration qui donne de nouvelles marges de manœuvre à l'Etat et augmente la capacité d'initiative des services de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique publique (le principe de modularité ; la mutualisation), la conférence nationale de l'administration territoriale (CNAT), en témoignent. Ce qui nous permet de dire que cette réforme est basée sur une vision jacobine de l'Etat. Mais revenons à l'idée qui sous-tend cette réforme, celle qu'une grande ville nommée ou non métropole (voire deux grandes villes) profiterait de et à son hinterland, et serait porteuse de développement, provoquant une intégration régionale.

De nouveau, nous relevons deux oublis importants dans ce raisonnement. Le premier, est relatif au fait que cette réforme de l'organisation des régions implique une restructuration des transports au niveau régional et pose la question de l'accessibilité à un certain nombre de services. Or si cette restructuration des transports n'est pas menée, l'hypothétique intégration régionale attendue n'aura pas lieu. Le second élément relève du rôle donné à certains espaces. Nous pouvons mettre en exergue est qu'un certain nombre de ces territoires autour de ces métropoles (ou grandes villes), sont vus comme de simple territoires-ressources, sur lesquels les « métropolitains » (habitants et entreprises de l'espace urbanisé) picoreraient des éléments (alimentation, aménités vertes...) en fonction de leur envie. Ceci, selon nous, révèle une vision très urbaine du développement régional, vision peu réaliste comme nous le verrons par la suite. Mais surtout, ces deux erreurs remettent en question un résultat attendu de la réforme, celui d'une intégration plus importante au sein des régions.

Fracture spatiale & fracture sociale

En effet, avec cette réforme, il existe le risque important qu'émerge une fracture spatiale plus marquée, en raison du possible renforcement de l'isolement des périphéries. Cette fracture spatiale sera d'autant plus importante que : 1) l'Etat réduit l'offre de services publics, diminuant mécaniquement leur niveau d'accessibilité à travers la France et que 2) rien n'est fait en matière de transport au niveau régional. Car souvenons-nous que jusqu'à présent, les services publics étaient répartis de manière assez homogène sur le territoire français, l'Etat faisant en sorte qu'ils soient présents sur l'ensemble du territoire. Une question surgit alors : allons-nous vers une fracture spatiale qui serait induite par la perte d'accessibilité aux services publics dans certains territoires. N'oublions pas qu'au cours de ces dernières années, la croissance de la population s'est faite aussi dans les petits bourgs du rural et pas seulement dans le périurbain.

Jean Renard | Quelle(s) métropole(s) pour l'Ouest ?

Nantes Rennes : concurrentes ou complémentaires ?

La véritable question quant à la reconnaissance de Nantes comme la grande et seule métropole de l'Ouest est la présence à proximité de Rennes qui entend jouer aussi son rôle et veut se faire reconnaître en tant que métropole. Nous ne sommes pas dans la situation de Toulouse ou de Bordeaux qui n'ont pas de rivales susceptibles de leur faire de l'ombre et de leur disputer la suprématie. Du fait de l'histoire et des fonctions attribuées à Rennes s'est instaurée une réelle concurrence entre les deux villes. Certes la hiérarchie urbaine en nombre d'habitants et l'examen des fonctions exercées par les deux villes sont en faveur de Nantes, mais les dynamiques démographiques sont voisines et Rennes conserve l'avantage dans le domaine universitaire. La preuve en est dans la mise en place de la nouvelle université de nature fédéraliste qui doit regrouper l'ensemble des sites d'enseignement supérieur et de la recherche des deux régions, elle aura son siège à Rennes.

Longtemps les deux villes se sont tournées le dos. Lors des rares rencontres entre élus ceux-ci se réunissaient volontiers à mi-chemin des deux villes, à Derval ou à Bain-de-Bretagne, et ce encore dans les années 1970 ! Désormais on se regarde, on s'évalue, on se mesure, mais on collabore peu.

	ville	centre	Métropole		Aire	urbaine
années	1990	2012	1990	2012	1999	2013
Nantes	244 000	291 000	505 000	602 000	695 000	880 000
Rennes	200 000	209 000	?	416 000	520 000	690 000

Tableau comparatif des populations et des dynamiques démographiques récentes des deux agglomérations de Nantes et Rennes

-Localisation des sièges des directions régionales de grandes entreprises :
Nantes :Caisse d'épargne, Crédit lyonnais, Crédit mutuel, AGF, Crédit agricole,CIO, Ernst et Young, KPMG, JC Decaux, Clear Channel, Système U, Total, Canon, IBM, Capgemini
Rennes : Groupama, Crédit lyonnais, Crédit mutuel, AGF, Veolia, Unilog, Coca-Cola
- Nombre d'emplois dans l'aire urbaine en 2011.
Nantes : 402 000 ; Rennes : 310 000
- Nombre de redevables à l'ISF en 2009
Nantes : 3764 ; Rennes : 2152
- Nombre d'étudiants, université et autres écoles, en 1990 : Rennes 45 400, Nantes 34 000 ; en 2012 Rennes 63 000, Nantes : 50 000
- Evolution du pourcentage de cadres entre 1999 et 2008. Nantes +47,4% ; Rennes + 40,8%
- Nombre, part et évolution des cadres des fonctions métropolitaines d'après l'Insee.
1999 Nantes : 25 500 (8,7%) ; Rennes 15500
2011 Nantes 46 000 (11,6%) ; Rennes 31150 (11,6%)
Nombre de passagers en 2014 des aéroports. Nantes : 4 157 000 ; Rennes : 501 000
Evolution 2 000/2014 : Nantes + 109% ; Rennes + 19%
Le marché des bureaux en m2 en 2014 : Nantes 87 000 ; Rennes 70 000 (source BNP Parisbas)

Quelques

indicateurs des dynamiques respectives de Nantes et Rennes

Ceci étant nombre de statistiques permettant de définir les fonctions métropolitaines sont délicates à comparer du fait de l'usage de territoires d'analyse différents par les services techniques des villes. Ainsi selon que l'on compare les communautés urbaines, les aires urbaines ou les zones d'emploi, les données obtenues peuvent conduire à des classements différents entre les métropoles. Ainsi la zone d'emploi de Rennes est largement plus grande que son aire urbaine, ce qui n'est pas le cas à Nantes du fait de la présence de la zone d'emploi de Saint-Nazaire.

Concurrentes ou complémentaires les deux agglomérations de Nantes et de Rennes ont une dynamique positive voisine, et l'une n'écrase pas l'autre, chacune ayant ses domaines de prédilection, même si Nantes dispose, surtout avec l'estuaire et Saint-Nazaire, d'un poids démographique et d'un tissu industriel nettement plus importants, tandis que Rennes conserve un rôle universitaire prééminent.

Les trois scénarios quant à la place de Nantes dans l'Ouest.

Trois solutions s'offraient aux élus quant à la réorganisation des territoires puisque les populations ne sont pas consultées pour donner leurs avis. Rappelons que nos législateurs ont refusé toute modification des périmètres des régions existantes et interdit le transfert d'un département d'une région à une autre. Ce refus ne permettait pas d'exaucer le vœu des partisans du rattachement de la Loire-Atlantique à la province historique bretonne, ou de ceux du retour de la Vendée dans son Poitou d'origine. Aussi ne reste que trois solutions, chacune peut être définie par un mot : immobilisme, raison, utopie.

- Immobilisme, on joue petit bras et on reproduit le découpage d'hier entre régions, départements et communautés de commune. Dans l'Ouest rien ne change et rien ne bouge. C'est la solution qui a été choisie. Elle évite la question d'une nouvelle capitale unique. Elle évacue la réalité de la hiérarchie urbaine. Elle justifie le maintien de Rennes comme capitale régionale et la promeut comme métropole. Ce qu'elle n'était pas jadis dans le choix des métropoles d'équilibre des années 1960, et naguère dans le classement des villes européennes du Gip Reclus de 1990. Ce choix ne fait qu'exacerber les concurrences entre les deux villes en dépit d'une volonté affichée de collaboration et de complémentarité. La réalisation prochaine de la LGV Paris Rennes, et les retards ou le rejet de la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-landes ne font qu'ajouter aux problèmes des relations entre les deux villes. Le seul changement, on donne à Brest le statut

de métropole, en tenant simplement compte de la population de son aire urbaine. Pourquoi Brest à l'ouest et pas Toulon dans le sud ?

- La raison, soutenue par un grand nombre d'élus des pays de la Loire et un certain nombre de bretons, aurait été d'accepter l'idée d'une fusion des régions, à deux ou à trois, et en profiter pour redéfinir les rôles des départements, pouvant aller jusqu'à leur pure et simple disparition, et accompagner ce « big bang » de la promotion des pays, tels qu'ils ont été reconnus depuis longtemps en Bretagne (des le années 1950 par le CELIB) plutôt que des communautés de communes souvent trop étriquées, et aux périmètres purement administratifs, pour résister à l'effet de métropolisation. En Pays de la Loire les pays ont également une réelle consistance historique et une identité reconnue. Une association entre les pays et la région aurait permis une simplification des strates administratives, et elle induisait sans doute à terme la disparition des départements. La hiérarchie urbaine de l'Ouest de type christallérien jouait en faveur de ce type d'organisation. Elle a été illustrée dans la thèse de Valérie Jousseau (L'ombre d'une métropole, PUR, 1998).

- L'utopie aurait consisté à faire de la métropole nantaise le pivot des territoires de l'Ouest en redéfinissant son rôle de porte océane, de lui retrouver son double visage, à la fois bretonne et ligérienne, ce au service d'un Grand Ouest dont elle serait, non pas la capitale, mais à l'instar de Brême ou de Hambourg une ville de type hanséatique, entourée par une vaste région armoricaine dont chaque sous-ensemble aurait sa propre capitale relais (Rennes, Angers et Poitiers). C'est l'idée exposée et défendue par le géographe Alain Chauvet, reprenant peu ou prou les analyses d'André Siegfried et de Julien Gracq. Elle fait de Nantes le pivot, la charnière, l'axe, rayonnant sur l'ensemble de l'Ouest, à la fois bretonne et ligérienne.

Une telle configuration a ses partisans et sa logique. Elle était défendue dans les années 1970 par Paul Delouvrier avec la création de l'association Ouest-Atlantique. Elle permet d'afficher Nantes face à sa rivale qu'est Bordeaux, cette dernière étant désormais à la tête d'un très vaste territoire dont aucune autre ville ne lui dispute la primauté. Elle répond à la hiérarchie urbaine héritée et se justifie par les nouvelles fonctions, statut et nature de Nantes. Elle fait de Nantes la seule métropole incontestée de l'Ouest. Encore faudrait-il que les grands élus de l'Ouest en prennent conscience. Nous en sommes loin à lire leurs déclarations !

Conclusion

Nantes a changé de nature, de statut, d'image. Il faut en prendre acte et lui donner un rôle nouveau dans l'articulation des territoires de l'ouest de la France. Sa quête métropolitaine est en cours d'achèvement. Seules les dimensions à l'international et universitaire sont encore insuffisantes. Il faut porter les efforts sur ces deux fonctions. Il n'en reste pas moins que son éternelle rivale historique qu'est Rennes constitue un obstacle et problème à sa pleine reconnaissance. Les représentations liées à l'histoire pèsent encore. Il n'empêche, désormais la métropole nantaise, avec ses trois territoires emboîtés que sont la communauté urbaine, l'estuaire industriel et la façade maritime, balnéaire et de retraite, forme un tout et un ensemble de près d'un million d'habitants. En outre elle rayonne désormais sur les bocages vendéens et les Mauges dont le tissu industriel est désormais associé aux grands donneurs d'ordre que sont Airbus et les chantiers navals. L'ancien système productif localisé du choletais reposant sur la chaussure et la confection, isolé et tournant le dos à l'estuaire n'est plus.

Il faut prendre en compte ces nouvelles dimensions territoriales et économiques. A tout le moins donner à cet ensemble une gouvernance commune seule à même de justifier le statut de métropole. Ce qui pose, chemin faisant, l'avenir du département de Loire-Atlantique dont les limites géographiques tendent à se fondre dans une aire urbaine nantaise en expansion continue et qui déborde même au sud sur les départements voisins.

Reste à savoir si les élus sont prêts à reconnaître ce que les populations ont déjà acté dans leur espace de vie du quotidien.

[Jean Renard](#), Professeur émérite des Universités, UMR ESO

Document = « Les régions doivent être des contre-pouvoirs face à l'Etat central »

LE MONDE | 27.09.2016 à 17h31 • Mis à jour le 29.09.2016 à 14h21 | Par Jean-Pierre Gonguet

Directeur de recherches au CNRS, Romain Pasquier considère que la Constitution bloque aujourd'hui toute avancée réelle vers un réel pouvoir régional. Sans recettes dynamiques ni pouvoir normatif, les régions semblent selon lui condamnées à un affrontement permanent entre d'un côté l'Etat, de l'autre les nouvelles métropoles.

Les deux lois de 2014 et 2015 qui ont redéfini la carte territoriale pour les régions et réorganisé un peu la hiérarchie des collectivités n'ont véritablement satisfait personne. Ni dans la majorité ni dans l'opposition. Va-t-il falloir revenir dessus ?

Je ne pense pas qu'un futur gouvernement aura cette énergie. Evidemment les deux réformes ont été menées de façon chaotique et parfois contradictoire. Il n'est qu'à voir cette clause générale de compétence que l'on a spécialisée avant de revenir en arrière puis, finalement, de la spécialiser de nouveau. Il y a eu beaucoup trop d'hésitations, mais il y aura un avant et un après. L'après, c'est, évidemment, l'institutionnalisation de l'intercommunalité comme pivot du développement local. L'après, c'est aussi une carte des régions sur laquelle personne ne reviendra, même si j'ai été vent debout contre elle. Si je me réfère aux travaux du géographe Jacques Lévy, la carte dans le sud de la France est à peu près conforme aux systèmes urbains comme aux déplacements domicile-travail, dans l'ouest et l'Île-de-France, on est totalement hors sujet. Le Centre ou la Normandie sont dans le bassin parisien. On s'est complètement fourvoyé dans cette affaire, car, si l'idée du Grand Paris est une belle idée, on a pris les choses à l'envers. On a maintenu une petite région, territorialement parlant, en créant à l'intérieur une métropole, une sorte de petit syndicat intercommunal doté de 65 millions d'euros. Ce n'est clairement pas à la hauteur des enjeux.

Englober le Centre et la Normandie aurait-il vraiment rendu l'Île-de-France plus forte dans la mondialisation ?

Bien évidemment non. La carte n'est pas le pouvoir. Des territoires peuvent être très petits et très puissants, l'Euskadi [*Pays basque espagnol*] en Espagne, par exemple. Le défaut majeur de la réforme tient aux ressources juridiques et financières, à la capacité à produire des normes et des politiques publiques, tout ce qui aurait dû permettre aux régions de faire la différence. Là, nous sommes encore très loin du compte. Les régions ressemblent plutôt à des colosses aux pieds d'argile. Les territoires et, parfois, les populations sont immenses, mais le pouvoir est minuscule. Y compris sur des compétences matricielles pour elles comme la formation professionnelle, le développement économique ou les transports. On est allé très vite sur le fait intercommunal qui ne posait plus de problème politique majeur, mais on a bloqué, une fois de plus, sur la question régionale. Et on ne pourra pas aller plus loin sans mener une réflexion sur ce qui relève du régalien et du non-régali en France.

Est-on au bout de ce que permet la Constitution ? Faut-il la réécrire pour permettre la naissance d'un véritable pouvoir régional ?

Ce n'est peut-être pas réaliste, mais ce serait franchement nécessaire. Toutes les réformes menées à ce jour l'ont toujours été à cadre constitutionnel constant. Cela a même été la question centrale du rapport d'Edouard Balladur en 2009 : que peut-on faire sans modifier la Constitution ? Or tant qu'on ne la touche

pas on est condamné à bricoler. Chacun sait que les régions ne seront jamais efficaces sans pouvoir réglementaire et recettes dynamiques. Il existe peut-être une opportunité pour ce débat aujourd'hui tant les Français sentent qu'ils ont besoin d'un Etat plus fort sur les questions régaliennes, celle de la sécurité en priorité, mais que d'autres, tout aussi essentielles, touchant à la dynamisation de l'économie ne peuvent plus être menées par un Etat extrêmement pesant qui ligote les acteurs publics et privés. Peut-être pourrait-on utiliser cette nouvelle carte territoriale pour régionaliser enfin l'administration française et donner ce qui ne relève pas du régalien aux collectivités. Une solution serait ainsi de faire du président de région quelqu'un qui, comme le maire, soit à la fois agent de l'Etat et président d'un exécutif territorial. Pôle emploi serait ainsi sous sa responsabilité, de même que les missions non régaliennes des préfetures. Quel est le pays au monde où Pôle emploi est géré de manière centralisée ?

L'Etat refuse cette évolution, qui paraît pourtant naturelle et, surtout, peu de présidents de région y sont favorables. Pourtant la question de Pôle emploi est essentielle...

Il y a trop peu de régionalisateurs en France. En plus, ils perdent toujours leurs grandes batailles, du général de Gaulle en 1969 à Edouard Balladur quarante ans après, en passant par Jean-Pierre Raffarin. Les présidents souhaitant renforcer le pouvoir régional sont minoritaires. La présidence de région reste un trophée politique comme un autre, pas un outil de modernisation du territoire. Un cap a quand même été franchi en 2015 avec l'arrivée, dans des régions qui comptent, de personnalités politiques de premier rang. Elles doivent maintenant faire de la question régionale une véritable affaire politique et un ferment pour la dynamisation des territoires. La loi vient de donner de réels pouvoirs aux métropoles et aux grandes villes, qui vont être des outils forts de développement économique. Mais il faut des contre-pouvoirs à ces métropoles très dynamiques et cet Etat central omnipotent. Sans régions fortes, le risque, c'est l'accélération de la fracture territoriale.

Depuis des décennies, les réformes se résument souvent à un simple changement de rapport de force entre collectivités. Cette fois ne risque-t-on pas un affrontement entre d'un côté un bloc régions et intercommunalités et de l'autre un bloc métropoles, grandes villes et départements ?

C'est une probabilité assez forte. Cette guerre est dommageable car elle arrange d'abord l'Etat avec tous ces pouvoirs qui se neutralisent. Si nous ne sommes pas capables d'organiser différemment la hiérarchie des pouvoirs, de donner aux régions un pouvoir normatif en matière par exemple de développement économique ou de formation professionnelle, sans pour autant neutraliser la capacité d'innovation des villes et des métropoles, la guéguerre sera permanente. Il est nécessaire d'avoir une collectivité territoriale arbitre sur le territoire. Pour l'instant, le seul arbitre, c'est un Etat qui n'a plus les moyens de l'être. Ses préfets privés de moyens et débordés par les grands élus n'arbitrent plus comme dans les années 1960 ou 1970. J'en reviens toujours à cette nécessité impérieuse du design institutionnel et de la redéfinition du domaine régalien. J'ajoute qu'il faut aller vers une hiérarchie des normes. Dans tous les grands Etats occidentaux existent des ordres juridiques différents. En France, tout le monde est sur la même ligne, sauf l'Etat.

Peut-on encore avancer sur la question régionale sans remettre en cause le rôle d'un Sénat peu régionaliste ?

La dissonance politique est complète. Les niveaux intercommunaux et régionaux sont aujourd'hui privilégiés mais le Sénat, lui, est issu des départements et des communes. On marche à fronts renversés, et ce n'est pas nouveau. Le général de Gaulle a été battu en 1969 pour s'être lancé dans la réforme de ce Sénat qu'il surnommait « la chambre du seigle et des châtaignes » au même moment qu'il lançait les « métropoles d'équilibre » contre l'Etat central. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, si nous ne sommes pas capables de faire concorder la logique de représentation politique de cette assemblée avec les évolutions territoriales majeures, nous allons connaître les mêmes difficultés pour réformer avec un Sénat

qui continuera à freiner. Le mode de scrutin doit être repensé dans les intercommunalités, pour lesquelles il est dommage que le gouvernement ait reculé sur l'instauration du suffrage universel comme pour le Sénat.

Les régions n'ont finalement ni pouvoir normatif ni autonomie fiscale. Et, en plus, l'Etat essaie de leur faire financer certaines de ses politiques. Leur avenir semble plutôt morose sans nouvelle réforme de fond...

La réforme de la fiscalité n'a jamais été lancée depuis 2012. Edouard Balladur avait proposé un impôt par échelon dans les collectivités. Pourquoi pas ? Mais l'essentiel est d'en finir avec le jeu permanent du chat et de la souris, surtout en matière de fiscalité locale. Le système allemand fonctionne à la confiance entre l'Etat et les Länder. En France, les collectivités se méfient d'un Etat impécunieux qui, de son côté, les juge toujours un peu immatures et, parfois, éloignées de l'intérêt général. Notre récit politique n'est pas celui de l'Allemagne. Depuis la monarchie absolue et la Révolution française, tout corps intermédiaire ou entité politique avec un corpus territorial potentiellement concurrent à l'Etat central n'est pas accepté. C'est l'une des raisons des difficultés que nous avons à nous adapter à la mondialisation, où il faut de la réactivité, ce qui va totalement à rebours de notre histoire politique et institutionnelle.