

La diminution du nombre des régions en France, pour quoi faire ?

L'exemple de la Bourgogne Franche-Comté



François CHARLES

Président de NOVIAL CONSULTING SAS et de l'I.I.R.C.E.
Institut de Recherche et de Communication sur l'Europe

Les lois Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) et de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) renforcent le rôle des régions dans leur développement à treize et la création de métropoles dans un souci de réduction des charges de l’État. Pour d’autres, il s’agit plutôt de créer des régions plus fortes. Pourquoi ne pas regrouper les deux objectifs en un ? Reste la façon d’y parvenir en considérant ou non certaines réalités notamment humaines et historiques. Prenons ici l'exemple de la Bourgogne Franche-Comté, certes voisines mais qui ne se ressemblent pas, voire qui repoussent ce rapprochement.

Certains (peu) voient donc de la stratégie quand d’autres voient un processus d’organisation. Chacun ses lunettes ou plutôt son profil psychologique et autant marcher sur ses deux pieds. Au même titre que l’Europe n’est pas un assemblage de pays mis les uns au bout des autres sur un papier, il en est de même pour nos régions. N’existe-t-il pas d’autres questions ? Est-ce un mariage d’amour ou de raison, voire simplement administratif et fausement historique ? Assistons-nous à une fusion ou une acquisition ? Y aura-t-il une soulte ?

S’agit-il de faire des régions plus grandes pour qu’elles soient plus compétitives, ce qui n’est pas prouvé ? Si les pays nordiques ont de grandes régions, elles sont plus petites en Allemagne et généralement plus fortes et moins fortement administrées. Dans le cas de fusions régionales, ne faut-il pas respecter certaines réalités ? S’il s’agit uniquement de réduire le mille-feuille administratif et budgétaire, n’était-il pas déjà possible de le faire en conservant les mêmes régions et en éliminant l’exécutif départemental ? Existe-t-il une intention cachée politique ? Une vision globale et un effet de levier humain seront certainement des atouts pour mieux faire « monter la mayonnaise ».

Un peu d’histoire

Au-delà de l’économie, l’histoire de ces deux régions voisines est tumultueuse. Elles ont souffert l’une contre l’autre, et il existe entre elles une réelle frontière toujours aussi percep-

tible que celle entre la France et l’Allemagne. Étant auparavant rapprochées au sein du royaume de Bourgogne, elles furent divisées en deux au traité de Verdun en 843 : une Bourgogne franque à l’ouest (futur duché, dont la quasi actuelle région Bourgogne sans l’Auxerrois), et une Bourgogne impériale à l’est dans laquelle se trouve notamment la Franche-Comté de Bourgogne. Les deux territoires seront rapprochés en 1236 puis 1318 par mariage et héritage et auront un destin commun durant le règne des ducs Valois. Charles le Téméraire, qui n’a jamais vraiment vécu à Dijon, sauf à y passer durant sa gérance itinérante, s’était tourné vers les princes germaniques, comme d’ailleurs aussi avec les Anglais, par opposition au roi de France. À la mort du Téméraire à Nancy, et suite à la volonté du roi de France de reprendre ses terres, sa fille Marie de Bourgogne s’empressa en 1477, de remettre le Comté « affranchi » à nouveau dans l’empire romain Germanique. Ce dernier fut ensuite dirigé assez longtemps par Charles Quint avec des influences allemandes, autrichiennes et espagnoles, que l’on retrouve avec ses clochers rappelant la croix de Charlemagne, comme ses voisines d’Alsace et de Lorraine, qui l’étaient encore il n’y a pas si longtemps. Il faudra attendre Louis XIV pour que Franc-comtois et Bourguignons soient rattachés à nouveau à la couronne de France avec des gestions propres à la fin de la guerre de 30 ans (1618-1648) où le Jura a perdu la moitié de sa population. Mais ces deux régions aux accents différents se sont soulevées ensemble en mars 1815, la Franche-Comté luttant en juillet cette fois contre les Autrichiens pour la dernière bataille du second empire.

Bien sûr il faut gommer ces disputes notamment avec le brassage des populations, même si le peuple des montagnes et le peuple des plaines ne sont pas forcément faits pour vivre ensemble. L’Europe et la France sont ainsi faites de diversités humaines qu’il faut considérer, de même que l’Yonne n’est pas la Côte d’Or et que le nord Côte d’Or n’est pas la riche plaine sablonneuse du Val de Saône. S’agissant des produits, espérons que les viticulteurs bourguignons seront prêts à aider la promotion des vins du Jura. Espérons que les industriels pratico-pratiques franc-comtois seront prêts à aider leurs voisins à ne plus grogner quand il s’agit de répondre à un appel d’offres fastidieux. Inversement, espérons que les Franc-comtois seront prêts à découvrir le monde. Mais tout est possible. Qui aurait dit il y a 60 ans que les Français fraterniseraient avec les Allemands, sauf qu’ici le temps passe et que les Francs-comtois ne sont toujours pas pressés de côtoyer les Bourguignons.

Enfin, rappelons-nous que la déconcentration et la décentra-

lisation ne datent pas de François Mitterrand puis d'Édouard Balladur mais déjà de Louis XI, puis Louis XIV, certes pour des raisons différentes. Rappelons-nous qu'historiquement déjà en 1791, un projet avait lancé 10 régions françaises (carte 1), sans la Savoie annexée définitivement en 1860. On y voit qu'Auxerre et l'Yonne sont rattachées à l'Île-de-France, la Nièvre rattachée au Centre, la Saône et Loire au Sud-est et la Côte d'or à la Champagne, au Jura, au Doubs et à l'Alsace. Était-ce économique, administratif ou simplement pour casser l'esprit bourguignon ? Peut-être aurions-nous pu en profiter aujourd'hui aussi pour penser autrement et agir autrement pour une vraie logique marketing au-delà qu'administrative. Rappelons-nous aussi que Dole était la première université d'Europe du temps des Valois.

Une stratégie de partenariat plus que d'alliance

Dresser les forces et les faiblesses de chaque région par rapport aux opportunités et aux menaces (SWOT), comme avoir une vision sur les axes d'investissements et de rentabilité (BCG) ainsi que les risques, est indispensable au moins pour une différenciation marketing, s'il s'agit bien d'un des objectifs à atteindre.

S'il est permis de parler stratégie, il s'agit donc plus ici de partenariat entre deux régions complémentaires que d'alliance entre régions identiques, comme par exemple Franche-Comté (jusqu'à Montbéliard...) et Savoie ou Bourgogne et Champagne, rapprochement d'ailleurs plutôt choisi administrativement par le Crédit Agricole. Ces deux anciennes régions seront «unies dans la diversité». Misons donc, pour positiver, que leurs différences seront leurs forces. Je dirai donc qu'elles ne seront pas plus fortes mais plus globales, avec plus de domaines d'activités stratégiques réunies, ce qui n'est pas toujours un atout. Même s'ils ne sont pas toujours opportuns, ces rapprochements ne doivent pas être vécus comme des fusions-acquisitions où l'un des deux perd de toute façon ou comme si l'un est le boulet de l'autre.

Selon le magazine de la région Bourgogne d'octobre 2015, la nouvelle région se voit comme une «petite grande région» Elle est la 5^e des 13 régions en terme de superficie (2/3 par la Bourgogne) mais arrive en onzième position en terme de démographie avec 2,8 millions d'habitants (60% par la Bourgogne). Elle est également 11^e en PIB/habitant, soit 3,5% de la richesse nationale, apportés pour un tiers par la Bourgogne. La Franche Comté apporte quant à elle sa place de première région industrielle de France par nombre d'emplois par habitants (25%) et est souvent plus visible que sa voisine dans les salons, hors gastronomiques mais notamment de défense, même s'il s'agit plutôt de microtechnique industrielle et horlogère, quoique précieuse même et surtout à l'heure du tout électrique. La Bourgogne descendue à 18% dans ce domaine apporte surtout sa métallurgie, son caoutchouc et sa filière nucléaire. Elle apporte aussi son agriculture et son vin pour constituer la 4^e région pour l'emploi agricole mais aussi la seconde en balance commerciale. La future région sera 6^e pour son effort de recherche en espérant que cela ne restera pas que sur le papier quand on voit les difficultés de prise de greffe du Pôle de recherche (PRES),

entre Dijon et Besançon. Misons sur les cinq pôles de compétitivité de modèle européen, dont un sur l'agroalimentaire (Vitagora) en Bourgogne et en Franche-Comté, seule véritable application transverse à ce jour. La carte d'octobre du Conseil régional oublie la «micro-production» du vin jurassien, qui accueille pourtant la première appellation contrôlée et le vin jaune produit exceptionnel de conception et de conservation.



Au-delà des outils traditionnels, dresser le blason d'identité (quelle devise, comment se voit-on, comment les autres nous voient, ce que l'on déteste ou aime le plus) est tout aussi important, voire devrait être un préalable pour éviter toute erreur. On ne marie pas deux entreprises sans regarder leur culture et leur identité respective sauf à créer un échec ou semi-échec comme par exemple Snecma et Sagem que l'on a marié de force financièrement avec les effets prévisibles pour son management. Une analyse de certaines données semble opportune, à la fois économique, géographique mais également historique et humaine pour comprendre s'il faut marier ou plutôt faire travailler de concert afin d'éviter certains rapprochements purement comptables ou politiques. Il en est de même pour les territoires. Misons sur une prise de greffe bien illusoire actuellement mais possible comme par exemple de style Peugeot-Citroën qui ne partagent que leurs centres de recherche au sein d'une même structure juridique, rappelant le noyau dur essayant de germer dans la recherche, par analogie, sûrement sans être voulu, à la force motrice européenne.

Mais tout ceci est souvent obscur pour les politiques quand certains, confondent stratégie et alignement d'actions et quand d'autres, voulant leur «money back», scandent qu'ils vont aller chercher un milliard d'euros pour se faire élire sans dire, voire sans le savoir bien entendu, que ce n'est ni réaliste ni réalisable. Déjà faudrait-il s'assurer des risques de transport des bulletins de vote pour gagner l'élection. Et si l'on constate que la Pologne ne reconnaît pas suffisamment que les fonds européens investis dans les infrastructures ont procuré un effet de levier pour la relance de l'économie, on peut en revanche féliciter le pays pour sa relance sans compter si possible sur les fonds européens.

L'Europe est celle des Nations mais aussi et surtout celle des régions, discutant entre elles de façon transverse et faisant aboutir des projets plus facilement. Encore faut-il savoir de quelles régions parlons-nous.

Quelle cohérence européenne ?

La France possède sept circonscriptions pour le vote européen, basées sur la population mais qui mériteraient aussi de respecter la cohérence des autres cartographies avancées plus après. La partie Est comprend en 2015 l'Alsace, la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, la Franche-Comté et la Lorraine. Côté Eurostat et Commission européenne, il existe en France 9 Nomenclatures d'Unités Territoriales Statistiques (NUTS) de niveau 1 (carte NUTS 1) de plus de 3 M d'habitants que sont les Zones d'Études et d'analyse des Territoires (ZEAT). Pour la région Est, on trouve l'Alsace, la Franche-Comté et la Lorraine. On trouve, isolée, la métropole parisienne. On trouve enfin le «bassin parisien», qui l'entoure globalement, incluant la Bourgogne.

Toujours vu de Bruxelles, mais également la DATAR française, on trouve aussi 22 NUTS de niveau 2 (Carte NUTS 2) qui correspondent aux régions 2015, regroupant entre 800 000 et 3 M d'habitants. Puis viennent les NUTS niveau 3 qui correspondent à nos départements. Les NUTS passeront en France de 9, 27 et 101 à 9, 13 et 101. Tous les pays ne possèdent pas ces trois niveaux économiques et administratifs.

Si l'on regarde la carte du PIB par habitant en 2010 (voir carte NUTS 2), la dimension des NUTS2 espagnols sont identiques à leurs voisins français. Les NUTS2 allemands sont plus étroits, comme leurs cousins britanniques, insérés dans les Länder et divisés en 3 ou 4, mais plus performants sauf pour l'ex Allemagne de l'Est et pour combien de temps. Rappelons qu'au Royaume-Uni, on trouve 12 unités 1 (dont 9 en Angleterre), 37 unités 2 puis 133 Unités 3. Pour l'Allemagne, ces chiffres sont de 16, 41 et 439. Napoléon n'avait pas encore tout à fait fini le travail...

A contrario, les pays nordiques possèdent de grosses régions, pourtant imaginées peu peuplées mais en fait très riches. Économiquement, par comparaison avec une carte de 2007, on distingue en France un fort développement des régions PACA et Rhône-alpes. On voit une progression générale des NUTS allemands, autrichiens, espagnols, suédois et polonais mais avec une stabilité outre manche.

On peut donc se demander pourquoi avoir décidé de réduire le nombre de régions de niveau 2 sauf à rester dans une logique à trois niveaux ou pourquoi ne pas avoir opté pour le découpage Eurostat de niveau 1 qui sera donc très et trop proche du nombre du niveau 2 ? Voulions-nous laisser la parole à la Nation où même au peuple ?

Le rapport d'étape du Sénat du 8 novembre 2015 indique trois formes d'États en Europe, unitaires fédéraux et hybrides ainsi que trois traditions dont la française et napoléonienne, la plus répandue s'agissant notamment du département. Il indique aussi l'émergence des grandes métropoles qui semble être un retard français. Il note également que dans

certains pays la réduction du nombre des communes a été un succès mitigé dans le volontarisme et qu'il a donc fallu appliquer ce que je qualifierai en management de «douce violence d'autorité». Il convient certes de faire attention aux «copier-coller» hâtifs entre cultures différentes, mais certains enseignements «coups de tamis» sont bons et certaines similitudes existent. Le Royaume-Uni a fait évoluer ses régions avec une réticence au changement de la 3^e génération, comme ils auraient pu aussi le constater avec l'euro.

Enfin, si l'extension de l'Europe peut faire ressortir certaines particularités valorisables comme les langues régionales, elle peut aussi être l'alibi à certaines réorganisations des collectivités territoriales mais encore une fois pour des visions différentes.

Quelle réduction du mille-feuille ?

La stratégie peut réduire les strates s'il s'agit de fusion. Elle peut davantage en créer quand il s'agit de partenariats.

Plutôt que de choisir entre la région et le département, il a été préféré de regrouper des régions et de conserver les exécutifs des départements et donc d'instances politiques différentes au sein d'une même membrane. Sans doute n'a-t-on également pas voulu toucher à ce symbole de l'État avec son image napoléonienne et son fonctionnaire nommé dans la constitution pour faire respecter la Nation, l'administration et la loi, et devant demander la permission pour quitter le département comme nous le disait l'ancien préfet de Bourgogne. Il n'est pas certain que la suppression de l'exécutif du département impliquait de changer la constitution. Le format du département pouvait et devait continuer à exister afin de conserver une gestion locale des cantons avec un rôle réaffirmé du sous-préfet, car un département ne ressemble pas à un autre ni une circonscription à une autre, au regard notamment de la 4^e circonscription de Côte d'Or, rurale et particulièrement étendue, qui est une exception et qui ne pouvait non plus être un modèle contrairement à ce que réclamait son député, candidat à la présidence de région. Sans doute s'agit-il aussi, voire surtout, d'un choix politique pour ne pas perdre d'un coup tous les pouvoirs territoriaux.

La loi renforce le rôle des régions dans le développement économique national, rejoignant leur rôle acquis pour la gestion des fonds européens en remplacement de la préfecture étatique. Il s'agit en fait d'une certaine logique de simplification de cordon ombilical avec l'État qui tend à donner une plus grande autonomie financière, ne pouvant plus aider les collectivités et empruntant pour rembourser sa propre dette. Reste à savoir comment sont financés les fonctionnaires des collectivités en très forte hausse compensant la baisse des fonctionnaires de l'État. Rappelons que le soi-disant milliard d'euros ne servira pas non plus à cela.

Mais en cas de controverse politique, comme actuellement, qui pourra empêcher tout de même à un président de conseil départemental d'injecter quelques millions sur un territoire ou sur une population particulière ? C'est pourquoi il fallait sans doute supprimer les exécutifs départementaux, sauf si bien entendu, il s'agissait de respecter une logique

d'équilibre. Il existera notamment encore une rupture entre les collèges et les lycées, d'autant plus grave en cas de désaccord politique, comme lors du désaccord entre la mairie de Montbard et le département quant au financement des transports scolaires, étant donné que ceux-ci sont désormais attribués à la région. Le risque en revanche d'avoir des régions trop fortes, peut aussi se retourner contre l'État et son autorité, notamment budgétaire.



Se référant à l'étude sur l'approche comparative européenne, il y a également renforcement des intercommunalités mais par incitation forcée. Certaines communes ou plutôt certains maires y voient la mort de leur pouvoir féodal local quand d'autres démissionnent face au pouvoir étatique départemental. Certains panneaux de noms de villages sont en berne dans les deux régions. Nous verrons si les campagnes bleues, voire marine se rebelleront toujours électoralement contre l'aspiration budgétaire des villes si elles sont désormais du même bord.

On ne parle pas encore de métropole Dijon-Besançon. Si elle vient un jour, souhaitons qu'elle soit en accord avec les études et projections de la DATAR sur l'avenir des territoires et notamment la préservation de zones vertes tampons, comme aux Pays-Bas.

Toujours est-il que la loi est décidée et qu'il faut trouver les moyens de la mettre en œuvre plutôt que la contrer. Allons-nous procéder une fois de plus par arbitrage et baguette magique à la française plutôt que par consensus ? Tant mieux si cela peut réduire les déperditions de budget, les projets économiques ou de recherche superfétatoires ou harmoniser les documents ou les aides portant des noms différents alors qu'ils ont le même contenu comme le chèque innovation en Franche Comté et la PTR en Bourgogne. De la même façon qu'on ne dit pas que certaines idées sont tirées de l'Europe, certains départements et certaines régions n'osent pas dire qu'ils ont copié, l'un sur l'autre comme sur les transports. Le montage d'un événement industriel en 2012, entre les deux régions voisines pourtant de même bord politique, n'a pas du tout été facilité, préférant des réalisations cloisonnées chez l'une puis chez l'autre, en plus perturbé par un État frustré. Il aura donc fallu cette loi et cette impulsion pour que les structures tentent de se rapprocher.

Quant à l'élimination des doublons administratifs, les discussions ont déjà commencé pour lisser et réduire les binômes. L'adaptation au changement concernera d'abord la réduction du nombre des élus régionaux avec un conseil limité à 100 personnes. Pas sûr qu'ils connaissent tous le ban bourguignon ! Les DIRECCTE, mais aussi les DREAL, qui ont déjà connu des réformes il y a quelques années, y sont donc déjà habitués mais devront recommencer. Ce sera aussi le cas pour un seul préfet, un seul commandant de gendarmerie, ce qui coïncide avec la réduction des effectifs. Ce sera aussi l'occasion de confirmer l'aéroport de Dole qui n'est dans aucune des deux capitales, désormais l'une administrative et l'autre économique mais qui va peut-être redonner à la ville son statut historique européen. Tout ce processus prendra en fait cinq ans débouchant sur l'harmonisation de toutes les politiques publiques des deux anciennes régions.

Il pourra s'agir également de revoir la répartition des chambres consulaires de commerce, d'industrie (CCI), d'agriculture et d'artisanat, dont le qualificatif remonterait au XVI^e siècle, quand il s'agissait de représenter les intérêts des entreprises, notamment dans les tribunaux. Ces organismes à caractère économique, sont des établissements publics avec un lien étatique qui visent désormais davantage à accompagner, organiser, animer, guider et faciliter la vie des entreprises au niveau départemental, régional et national mais également à l'international, comme les agences de développement. Leur utilité et efficacité sont mitigées. Elles entretiennent aussi de petits pouvoirs et contre pouvoirs, surtout entre les notables de la CGPME et du MEDEF dans leur rôle peut-être de représentation. Elles essaient d'exister et de justifier leur mission entre les clusters d'initiative privée, les grappes d'entreprises d'impulsion publique, les pôles de compétitivité pour la recherche et autres initiatives qui ne seraient pas les leurs. Leurs antennes locales sont des éléments positifs. Considérant que les exécutifs des départements perdurent, on voit mal leur exécutif disparaître. Au niveau régional, on trouve les CCI «R» qui n'animent en fait pas les CCI départementales mais agissent d'une part, pour le compte d'autres collectivités dont la région ou de l'État, dont elles sont proches, limitant certaines initiatives et d'autre part, disposent de très peu de personnels, surtout consacrés à l'économie, aux aspects juridiques et aux partenariats européens avec les équipes Europe Entreprise Network, reliés notamment à Bruxelles. On peut penser que les équipes pourraient aussi être accueillies dans les régions, qui gèrent désormais les fonds structurels. Seuls les chefs devront faire leur deuil. Mais tout est possible, considérant que les CCI concurrentes de Dijon, ancienne ville de résidence et du Pouvoir des Valois et de Beaune, ancien siège du Parlement de Bourgogne, ont réussi à fusionner.

Les cycles existent toujours mais se raccourcissent. Les décisions se prennent puis s'adaptent. Misons sur les «pleurants» du tombeau de Jean sans Peur pour nous aider à faire ce deuil régional tout en sachant conserver, capitaliser les éléments positifs après le coup de tamis final. ■