



HAL
open science

L'optimum régional ou le sexe des anges

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. L'optimum régional ou le sexe des anges. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2006, 70, pp.79-82. halshs-00850970

HAL Id: halshs-00850970

<https://shs.hal.science/halshs-00850970>

Submitted on 16 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Trop de régions, trop petites ?

L'optimum régional ou le sexe des anges

Selon une certaine rhétorique, défendant l'idée d'un « optimum dimensionnel » régional, il faudrait impérativement des régions françaises plus grandes — donc moins nombreuses — car l'attractivité et les capacités de développement exigeraient une taille suffisante, conformément aux autres régions européennes qui bénéficieraient d'un avantage comparatif en raison même de leur dimension. Pour Gérard-François Dumont, cette idée, aussi répandue à droite qu'à gauche, n'est rien d'autre qu'un « mythe », issue de « l'héritage rationaliste » de la Révolution française — qui n'a pas de fondement scientifique et qui ne serait fondé que sur « une méconnaissance des facteurs qui font le développement et l'attractivité régionaux », comme le montre de nombreuses comparaisons internationales. Bref, « le problème des régions en France n'est pas celui de leur taille, mais de leur marge de manœuvre et de leur souplesse permettant de répondre aux défis de la compétitivité territoriale...

Héritiers de Descartes, les Français ont pratiqué sans doute plus que d'autres le culte de la Raison, qui s'est déployé en 1793 et 1794 lorsque des églises furent transformées en temples de la Raison. En effet, la Raison a même été un temps la religion quasi officielle jusqu'au décret du 18 floréal an II (7 mai 1794), adopté par la Convention montagnarde sur un rapport de Robespierre qui y substitue le culte de l'Être Suprême dont la durée, comme le précédent, ne sera que temporaire¹. Néanmoins, plus de deux siècles après, on peut se demander si le culte de la Raison ne continue pas à inspirer certains propos. C'est ainsi que la recherche de régions qui auraient une dimension « optimale », donc rationnelle, est une spécialité française, à laquelle participent même des géographes que l'on peut pourtant considérer, pour le reste de leur travail universitaire, comme des humanistes.

Une telle démarche est à classer au titre de « l'exception française » puisqu'elle n'est nullement à l'ordre du jour dans les autres démocraties. Les Pays-Bas ne s'interrogent jamais sur le besoin éventuel de fusionner leurs douze provinces traditionnelles et, d'ailleurs, cette fameuse région urbaine qu'est la Randstad n'existe pas au plan institutionnel, mais fonctionne tout simplement selon une pratique réticulaire. En Espagne, personne ne demande la fusion de la communauté peu vaste de Murcie avec celle de l'Andalousie, limitrophe au sud, ou de Valence, limitrophe au nord. Aux États-Unis, la différence de superficie est considérable entre l'État le plus vaste après l'immense Alaska, le Texas (678 354 km²), plus grand que la France métropolitaine, et les deux États les plus petits, le Delaware et le Rhode Island, dont les superficies sont respectivement celles d'un département français moyen et de sa moitié. Non seulement l'existence de ces petits États ne soulève aucune interrogation, mais l'un d'eux, le Delaware, sait parfaitement en tirer bénéfice avec son slogan : « Small, but wonderful ».

Une idée scientifiquement vaine

Faut-il conclure de ces quelques exemples que le débat récurrent en France sur une nouvelle carte régionale et, donc, sur l'optimum régional, est vain ? Pour répondre à cette question, il convient d'abord de s'interroger sur la notion d'optimum territorial. Puis nous aurons recours à l'histoire et à la géographie pour éclairer la problématique.

Sur un plan théorique, deux approches sont susceptibles de définir *a priori* un optimum territorial, la superficie et la population.

Une région n'aurait sens qu'à partir du moment où elle atteindrait une certaine superficie, une sorte de seuil critique au-dessous duquel ses possibilités de développement et d'attraction seraient fatalement obérées. Or, tout géographe sait ou devrait savoir que la notion de superficie est très relative. Certes, les annuaires indiquent systématiquement cette information. Mais il ne s'agit que d'une donnée brute qui doit être toujours relativisée à la lumière des questions suivantes. Ce chiffre prend-il en compte ou non le réseau hydrographique (lacs, fleuves) ? Doit-il exclure les terres manifestement inhabitables (donc, pour les Alpes, tous les territoires situés au-dessus de 1800 ou 2000 mètres) ? Doit-on réduire la superficie aux terres arables ? Doit-on éliminer les zones inondables ? Lorsqu'une région possède un littoral, comment mesurer le potentiel qu'il représente, comme le prouvent les exemples du Japon (notamment avec ses polders industriels), de Singapour (avec également ses zones de loisirs) ou, limitrophe de la France, de Monaco, qui ne cesse d'entreprendre de gagner de l'espace sur la mer ?

Toutes ces questions — ou d'autres de même nature — montrent qu'il est impossible de caractériser précisément un territoire par sa superficie brute, donnée relative et mouvante qui ne peut, en conséquence, permettre de définir un optimum. Le départe-

par le Recteur
GÉRARD-FRANÇOIS
DUMONT,
professeur
à l'Université de Paris
IV-Sorbonne, président
de la revue *Population
et Avenir*
Gerard-Francois.Dumont
@paris4.sorbonne.fr
<http://www.population-demographie.org>



F. CALMECHIA

ment de la Vendée, par exemple, serait beaucoup moins vaste si les techniques n'avaient pas permis d'aménager les marais breton et poitevin. La Gironde ou le Var auraient moins de superficie si l'homme ne confortait pas en permanence les aménagements empêchant la prise par les eaux du Cap Ferret ou d'une large partie de la presqu'île de Gien. Nombre de vallées montagneuses isolées n'auraient pu se développer si elles n'avaient pas été désenclavées par la réalisation d'importantes infrastructures.

La seconde mesure possible d'un optimum dimensionnel est la population. Toute région, selon les partisans des raisonnements sur l'optimum dimensionnel, devrait disposer d'un peuplement au-dessous duquel elle ne peut être qu'un microbe démographique ne pouvant trouver place dans la compétition

“ Le développement économique ne dépend nullement d'un optimum dimensionnel ou démographique. En Italie, l'essor du petit Val d'Aoste (120 000 habitants), est supérieur à celui de la Sicile (5 millions d'habitants). Et le canton d'Uri, de la Suisse centrale, si petit et faiblement peuplé soit-il, ne s'en porte pas plus mal... ”

planétaire qui se déroule entre les territoires au XXI^e siècle. Un tel argument est souvent utilisé à propos du Limousin dont la réussite serait fatalement obérée par son poids démographique. Or, l'expérience prouve que le développement économique ne dépend nullement de cette contrainte. En Italie, l'essor du petit Val d'Aoste, avec ses 120 000 habitants, est incontestablement supérieur à celui de la Sicile, qui compte pourtant 5 millions d'habitants, donc un marché intérieur significatif, avec une densité près du double de la France métropolitaine. Et le canton d'Uri de la Suisse centrale, si petit et faiblement peuplé soit-il, ne s'en porte pas plus mal dans un monde où s'exercent la globalisation, l'internationalisation et la mondialisation.

D'ailleurs, en démographie, les recherches visant à définir un optimum n'ont pas manqué, mais elles ont toutes fait long feu. Si elles venaient à être remises en avant par des démographes en quête de notoriété, elles retourneraient immanquablement dans le cimetière des ratiocinations de ceux qui ne connaissent que leur tour d'ivoire. L'optimum démographique n'a jamais été démontré parce qu'il ne peut exister. Pour le développement économique, un chiffre global de population n'a qu'un sens brut, car il faut aussi considérer la répartition par âge, les taux de dépendance qui en résultent, l'évolution démographique naturelle, les flux migratoires, la capacité politique de mobiliser la population active... Certes, on peut chercher à calculer un optimum territorial en utilisant des indicateurs plus élaborés que la superficie brute ou le chiffre de la population totale. Mais ces indicateurs intégreraient, d'une façon ou d'une autre, la superficie et le nombre d'habitants — données qui ne permettent pas de déboucher sur un résultat ayant du sens.

Bien qu'il soit vain de vouloir établir un optimum régional, les débats sur la carte régionale de la France n'en finissent pas. Déjà d'actualité lors de la période de régionalisation partielle des services de l'État, ils continuent, à droite comme à gauche, depuis la décentralisation régionale intervenue en 1981. L'ancien Premier ministre Édouard Balladur synthétise le sentiment récurrent des partisans d'une révision de la carte régionale lorsqu'il dit : « Il n'y a que quelques régions d'importance et de poids économique comparables aux grandes régions étrangères. Il faudra probablement procéder à des regroupements. On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir séparées Basse et Haute-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire »².

Ce que l'on pourrait appeler le jeu du puzzle territorial est permanent en France. Des cartes faisant état de l'intérêt de limiter les régions à huit ou dix entités territoriales sont périodiquement publiées ou soutenues par des hommes ou des groupes parlementaires. En novembre 2002, voulant passer du principe aux actes, le président de l'Auvergne, Valéry Giscard d'Estaing, propose la fusion de l'Auvergne et du Limousin. N'ayant pas consulté auparavant les élus du Limousin, il essuie bien évidemment un refus. Si un tel débat continue, serait-ce parce que l'idée selon laquelle les découpages territoriaux de 1790 auraient été effectués sous l'emprise de la raison perdure et qu'il faudrait donc retrouver cette logique rationnelle que la Révolution aurait su mettre en oeuvre ?

Le mythe d'un héritage rationaliste

Or, cette idée est fautive. Le découpage départemental a été fondé sur des critères de géographie humaine, en balayant les projets rationalistes. L'attitude cartésienne a en effet été écartée lorsqu'il a fallu, en 1790, définir les communes et le découpage départemental qui était demandé dans les cahiers de doléance pour une France qui avait besoin de respirer d'ailleurs que de Paris³ et de clarifier (déjà !) la multiplicité des découpages opérationnels de ses différents ministères. Contrairement à ce que l'on croit parfois, ces deux territoires ont vu le triomphe d'une géographie historique, culturelle et humaniste, et non celui d'une logique mathématique. Mais il est vrai que, pour les départements, cela s'est trouvé masqué par les intitulés donnant l'impression que l'Assemblée nationale avait cherché un optimum dimensionnel, alors que la fixation des frontières départementales s'est généralement décidée selon un principe qu'on n'appelait pas encore de subsidiarité — l'Assemblée n'ayant même pas imposé initialement un nombre précis de départements, mais seulement indiqué une fourchette. La novation n'est donc souvent apparue que dans la dénomination, sachant que l'Aveyron n'est jamais que le Rouergue, le Lot que le Quercy, l'Indre-et-Loire que la Touraine, la Creuse que la Marche, la Nièvre que le Nivernais, le Nord que la Flandre, l'Allier que le Bourbonnais, les Pyrénées-Orientales que le Roussillon...

Concernant le découpage communal, il en a été de même : le bon sens l'a emporté sur les partisans d'un soi-disant optimum dimensionnel et les communes républicaines se sont glissées dans la géographie des paroisses de l'Ancien Régime. Néanmoins, la continuité communale de l'Ancien Régime à la Révolution est reconnue parce que les noms des communes instaurés dans l'élan révolutionnaire de 1790, avec par exemple la suppression des intitulés commençant pas « saint », ont été rapidement éliminés pour retourner à l'usage de leur dénomination traditionnelle, alors que ceux décidés en 1790 pour les départements sont restés, au moins de façon officielle.

En effet, avec le souci d'une bonne notoriété et d'une attractivité notamment touristique, de plus en plus de départements utilisent, depuis les années 1970, leur dénomination historique qui avait été abandonnée en 1790. Par exemple, le standard téléphonique du conseil général d'Indre-et-Loire, lorsque qu'il met en attente, précise « vous êtes en Touraine ». Un département est même parvenu à retrouver une dénomination plongeant dans l'histoire : les Côtes-du-Nord devenues Côtes-d'Armor, sachant que l'Armorique était l'ancien nom de la Bretagne, ce qui lui a valu et lui vaut une image valorisante et bénéfique.

L'insuffisance d'analyses comparatives

La rhétorique régionale se nourrit en France de deux autres arguments. Premièrement, il faudrait que la dimension des régions soit semblable, ce qui impliquerait de supprimer cette inégalité inconcevable opposant une région comme le Limousin, réduite à 17 000 km², à une région comme Midi-Pyrénées, qui aurait la chance d'être plus vaste que la Belgique, avec plus de 45 000 km². Selon cette idée, le Limousin connaîtrait fatalement un retard de développement en raison de sa superficie ainsi que de sa population, nettement inférieure à un million d'habitants.

En second lieu, il faudrait impérativement des régions françaises plus grandes et, donc, moins nombreuses car l'attractivité et les capacités de développement exigeraient une taille suffisante, conformément aux autres régions européennes qui bénéficieraient d'un avantage comparatif en raison même de leur dimension.

D'ailleurs, l'idée de grandes régions connaît au moins deux exemples de valorisation⁴. Le premier naît en 1998 lorsque l'État crée une « Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire » se déclinant sur un découpage de la France en six territoires (Pays du Nord ; Bassin parisien, Sud-Est, Sud-Ouest, Grand Est, Grand Ouest) avec la réalisation de six atlas intitulés *Contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux*. Ces ouvrages présentent l'intérêt d'obliger des administrations peu habituées à coopérer à travailler ensemble, mais l'inconvénient, à côté d'analyses réalistes, d'énumérer quelques pon-

cifs. Le second exemple tient à la loi qui organise un découpage interrégional des circonscriptions électorales pour les élections européennes. À en juger par le taux d'abstention en juin 2004, comparé à celui de 1999, les Français n'ont, semble-t-il, pas compris où était l'avancée.

En réalité, l'argumentation sur un besoin impératif de régions plus grandes en France est avancée en méconnaissance de l'histoire, de la géographie et des facteurs qui font le développement et l'attractivité régionaux.

De l'histoire d'abord. La dimension des régions en France résulte bien évidemment des décisions administratives puis réglementaires prises, et notamment de la première, définissant dès 1955 des régions de programme pour donner une assise territoriale au plan national de modernisation et d'équipement. Était-ce pour autant une décision technocratique ? Nullement, le découpage des régions de programme s'étant glissé dans celui des départements qu'il s'agissait d'additionner et qui ont pour la plupart une forte assise historique⁵. C'est évidemment davantage vrai pour la Normandie, l'Alsace ou la Franche-Comté que pour Midi-Pyrénées ou les Pays de la Loire.

De la géographie ensuite. Nulle part, en Europe, le découpage géographique régional ne s'inscrit dans une logique d'optimum régional. Les régions résultent d'héritages historiques et géographiques et, en conséquence, tous les pays d'Europe se retrouvent avec des régions de dimension fort variable. Par exemple, en Espagne, la dimension des régions s'étage entre Castille-et-Leon (94 193 km²) et La Rioja (5 034 km²), en Italie continentale entre le Piémont (25 399 km²) et le Val d'Aoste (3 263 km²), en Allemagne entre la Bavière (70 548 km²) et la Ville-État de Brême (404 km²)

Concernant le nombre d'habitants, les régions françaises se situent dans une position qui n'a rien d'exceptionnel, sachant que le faible peuplement relatif en France s'explique par son histoire démographique spécifique, avec un abaissement de la fécondité qui débuta un siècle avant les autres pays d'Europe. La population moyenne des Länder allemands est certes plus élevée, mais celle des régions italiennes ou espagnoles est semblable à celle des régions françaises. La notion de moyenne n'ayant qu'un sens relatif, considérons désormais dans chaque pays quatre types de régions, la plus peuplée, la moins peuplée, la plus vaste et la moins vaste, afin de déterminer si la hiérarchie régionale de la France est une anomalie en Europe.

“ Nulle part, en Europe, le découpage géographique régional ne s'inscrit dans une logique d'optimum régional. Les régions résultent d'héritages historiques et géographiques et, en conséquence, tous les pays d'Europe se retrouvent avec des régions de dimension fort variable. Par exemple, en Espagne, la dimension des régions s'étage entre Castille-et-Leon (94 193 km²) et La Rioja (5 034 km²), en Allemagne entre la Bavière (70 548 km²) et la Ville-État de Brême (404 km²). ”

En ce qui concerne la population, la région française la plus peuplée, l'Île-de-France, l'est légèrement moins que le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, mais davantage que les premières régions italiennes (Lombardie) et espagnole (Andalousie). La région continentale française la moins peuplée, le Limousin, ne serait la dernière ni en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne, ni en Autriche. Mais elle le serait par rapport aux nouveaux découpages hongrois et polonais. Concernant la superficie, la région française métropolitaine la plus grande, Midi-Pyrénées, est plus vaste que plusieurs pays de l'Union européenne, même si elle compte moins de kilomètres carrés que la Castille-et-Leon ou la Bavière. Mais elle est plus grande que la Mazovie (*Mazowieckie*, dont la capitale est Varsovie) ou le Piémont italien. Enfin, l'Alsace, la plus petite superficie régionale de métropole, ne serait pas la dernière dans les pays considérés, sauf en Pologne. Au

“ La région continentale française la moins peuplée, le Limousin, ne serait la dernière ni en Allemagne, ni en Italie, ni en Espagne, ni en Autriche. Mais elle le serait par rapport aux nouveaux découpages hongrois et polonais. Concernant la superficie, la région française métropolitaine la plus grande, Midi-Pyrénées, est plus vaste que plusieurs pays de l'Union européenne... ”

regard de la dynamique économique, plusieurs régions européennes moins peuplées que le Limousin ont de meilleurs résultats, tandis que la moins vaste région française continentale réussit parfaitement dans le contexte européen, avec un remarquable PIB par habitant et un taux relatif de chômage particulièrement faible. Et l'idée d'une fusion avec la Lorraine semble totalement écartée, ce qui n'empêche pas des actions communes entre les deux régions.

Toute idée d'optimum régional est également balayée par l'étude du succès des régions dans le développement en fonction de leur dimension.

Il est vrai qu'il existe une dualité entre des entités régionales ayant partiellement recouvré leur dimension spatiale mise entre parenthèses pendant plusieurs siècles, et d'autres, issues d'une addition de départements. Mais ces

dernières ont aussi une réalité identitaire. Même si leurs délimitations ne correspondent guère à celles d'anciennes provinces, elles regroupent à l'intérieur de leurs limites des territoires porteurs d'histoire et d'identité.

Les régions actuelles ne résultent donc pas d'une volonté territoriale *ex nihilo*. D'une part, elles illustrent la permanence de l'idée d'une organisation provinciale de la France qui a survécu, facilitant, dans les années 1970 et 1980, l'accoutumance des Français à l'idée régionale. D'autre part, elles couvrent une aire incluant de nombreuses traces identitaires.

Bonne nouvelle et vrai débat

Le débat sur l'optimum dimensionnel des régions vient d'être implicitement écarté par l'OCDE. En effet, réalisant une analyse sur la France dans le cadre de ses examens territoriaux, l'OCDE a publié début 2006

un rapport introduit par un chapitre intitulé « Évaluation et recommandations ». Le rapport s'est sans doute laissé influencer par quelques rhétoriques bien françaises, ce qui le conduit à des commentaires fort discutables sur certains points. En revanche, il est appréciable de noter que la question de la dimension des régions n'est, heureusement, nullement posée. En revanche, le rapport insiste sur une « spécificité » du système français : « Faire coexister de manière très structurée des niveaux décentralisés et des niveaux déconcentrés », ce qui a notamment pour conséquence « que les emplois publics ont crû ». On sait que les rapports de l'OCDE⁶ savent utiliser un langage diplomatique : l'adjectif « structuré » signifie, bien entendu, procédural et bureaucratique. Le problème des régions en France n'est donc pas celui de leur taille, mais de leur marge de manœuvre et de leur souplesse permettant de répondre aux défis de la compétitivité territoriale. À cet égard, “l'acte 2” de la décentralisation, pourtant fondé sur de bonnes intentions, suscite des interrogations. Par exemple, le transfert des personnels techniques, ouvriers et de services de l'éducation nationale (Tos), tel qu'il a été mis en œuvre, doit-il s'analyser comme une véritable décentralisation ou comme une « décentralisation centralisée » ? C'est sur ce type d'interrogation que devrait se centrer la question régionale.

À l'analyse, le débat français sur la taille des régions en France revient à discuter du sexe des anges. Car, derrière la question de leur dimension, il ne faut pas masquer les véritables questions qui se posent aux régions françaises, comme celle d'une attitude moins jacobine de l'État, de leur capacité à créer des dynamiques territoriales ou à pratiquer un esprit d'ouverture afin de réaliser en interrégional (limitrophe ou non) tout ce qui peut s'avérer nécessaire. Ce qui suppose une évolution des réglementations et de l'administration centrale française, pour accroître les marges de souplesse des régions.

G-F.D.

1. Néanmoins, c'est toujours « au nom et en présence de l'Être suprême » que doit être prononcée la déclaration des droits de l'homme, comme le précise son préambule.

2. Le choix de ce niveau serait évidemment fort différent dans l'Amérique andine. Cf. Wackermann, Gabriel (direction), *Les Montagnes, objets géographiques*, Paris, Ellipses, 2001.

3. *Le Monde*, 20 novembre 2002.

4. Rappelons que la Révolution, fidèle aux cahiers de doléance, est d'abord décentralisatrice (girondine), jusqu'à ce que les jacobins prennent le dessus.

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

6. La dimension identitaire des départements est en effet variable. Cf. Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002.

7. *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, OCDE, 2006.