



HAL
open science

Quels recours politiques contre le découpage régional ? Le cas de l'Alsace dans l'impasse du Grand Est

Antoine Beyer

► **To cite this version:**

Antoine Beyer. Quels recours politiques contre le découpage régional? Le cas de l'Alsace dans l'impasse du Grand Est. 2017. halshs-01664596

HAL Id: halshs-01664596

<https://shs.hal.science/halshs-01664596>

Submitted on 19 Dec 2017

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.

Quels recours politiques contre le découpage régional ? Le cas de l'Alsace dans l'impasse du Grand Est.

Antoine Beyer – Professeur - Laboratoire MRTE - Université Cergy-Pontoise – antoine.beyer@u-cergy.fr

La précipitation du découpage régional et le refus de tout aménagement a conduit à des résultats pour le moins aléatoires. La fusion pouvait répondre à une aspiration ancienne (Normandie) ou recueillir un assentiment critique (Auvergne), rencontrer l'indifférence (Poitou-Charentes et Limousin au sein de la Nouvelle Aquitaine), mais son principe a aussi pu se heurter à une opposition, feutrée (Franche-Comté) ou virulente (Alsace). A part le nombre qui devait être ramené arbitrairement à 13 alors même que le réseau urbain fonctionnel s'articule en 26 ensembles (Berroir, 2017), aucune règle claire n'avait été préalablement posée pour une telle réorganisation. Ni « l'équilibre global », ni « la taille critique » n'ont été explicitement définis. Les périmètres des nouvelles entités ont, quant à eux, été longtemps fluctuants et semblent être liés à des considérations politiques promues par un exécutif socialiste soucieux de ménager ses grands élus.

S'il on peut aujourd'hui commencer à approfondir l'évaluation de la réforme d'un point de vue technique (analyse coûts/bénéfices, redistribution des services, retombées en termes d'aménagement), il ne faudrait pas négliger la composante politique de l'affaire et ses effets durables. Dans cette perspective, notre propos s'appuiera sur l'exemple alsacien dont la population a le sentiment avoir été injustement traitée. La disparition institutionnelle de l'entité régionale est ici vécue comme un déni d'identité et s'est traduite par une incompréhension profonde qui est en train de se muer en un sentiment de délégitimation globale du système politique à mesure que les recours s'avèrent inopérants. L'autoritarisme gouvernemental et les revirements incompréhensibles de la classe politique locale ont eu pour conséquences de réveiller d'anciens traumatismes et de susciter un « nouveau malaise alsacien » (Kretz, 2015) ou une « indignation alsacienne » (Klein, 2015). Pour en comprendre la portée, il est important de revenir sur les séquences du débat régional dont les médias nationaux se sont largement tenus à l'écart.

1. Les limites d'un découpage politique

Dans la refonte des régions, seul a été retenu le prisme comptable des économies d'échelle mises en exergue par le gouvernement Valls 2 qui promettait « plus d'économie, plus d'attractivité, plus de simplicité ». Mais qu'en est-il dans les faits ?

L'absence patente d'économie d'échelle. Dans la réforme régionale de la loi NOTRe, il faut distinguer différents niveaux d'analyse : il y a d'abord le bien-fondé du redéploiement des compétences entre collectivités et entre ces dernières et l'Etat ; il y a ensuite l'intérêt de la fusion pour certaines collectivités régionales, et enfin le choix des périmètres retenus. Si la clarification des responsabilités entre collectivités reposait sur un large consensus de la réduction du mille-feuille, les experts avaient pointé très tôt la faiblesse des économies à réaliser avec la fusion des régions du fait de la faiblesse relative de la masse salariale des

Régions et parce que les deux tiers sont des personnels travaillant dans les lycées et dont les activités devaient se poursuivre. La fusion conduisait inévitablement à des harmonisations qui allaient grever les faibles gains, par le haut pour rémunération des agents, par le bas pour la fiscalité. La Cour des Comptes (2017) note ainsi pudiquement dans son rapport de 2017 que les éventuelles mutualisations ont de fait été obérées par « *des surcoûts pérennes de gestion* » (p. 148) et souligne que (p.54) que les régions fusionnées « *ne paraissent pas avoir eu un comportement singulier en matière de dépenses de fonctionnement* ». Elle reconnaît enfin que le coût exact de la fusion est difficile à évaluer.

La concurrence des espaces métropolitains. Si l'on s'en tient ici au Grand Est, initialement seule Strasbourg avec 450 000 habitants avait été reconnue comme métropole, ce qui la désignait comme chef de file d'une vaste région, du Rhin aux portes de Paris. Depuis d'autres agglomérations ont été hissées au rang de métropole comme Nancy et Metz qui pourraient tout aussi bien jouer un rôle d'animation de leurs territoires respectifs. La promotion des intercommunalités de Reims (217 100 hab.), de Châlons-en-Champagne (63 600 hab.) et d'Épernay (36 900 hab.) au sein d'une métropole n'a en revanche pas été retenue. Cette émergence souligne en tout cas, les revendications locales de peser dans les décisions face à un pouvoir régional qui s'éloigne, jusqu'à créer des situations de relative extra-territorialité régionale que certains imaginent étendue à leur département. La manière dont doit s'effectuer la redistribution des locomotives métropolitaines vers le reste du territoire n'est pas établie. L'équation est rendue encore plus instable du fait que ces centres ont des profils sociopolitiques différents, qui les conduisent à désigner des majorités qui s'opposent à celles des Conseils régionaux, à l'instar de Strasbourg et de Nancy vis-à-vis du Grand Est.

Une vaste région déstructurée. Le Grand Est compte 5,5 M habitants pour 57 500 km² (plus que la Belgique). La taille avait été avancée pour justifier le transfert de nouveaux pouvoirs, or ceux-ci sont âprement combattus par l'administration centrale qui garde le pouvoir financier et de fait, les compétences des collectivités s'inscrivent dans des périmètres globalement inchangés. Géographiquement, chacune des anciennes régions était structurée selon un axe méridien : côtes champenoises de Reims à Troyes pour Champagne-Ardenne, sillon lorrain de Nancy à Thionville pour la Lorraine, vallée du Rhin pour l'Alsace. Le nouvel ensemble va au contraire devoir s'articuler suivant une logique est-ouest et prendre appui sur les radiales parisiennes (LGV, autoroutes A4, A5-N19). Plus étendue, la nouvelle région présente un accroissement significatif de son hétérogénéité territoriale où contrastent des départements ruraux en déclin (Meuse) avec des espaces largement urbanisés (Alsace). Des pôles centrifuges puissants réduisent toute capacité de cohérence : la métropole parisienne polarise les villes champenoises, le pôle luxembourgeois rayonne sur une large part de la Lorraine et le dynamisme des espaces frontaliers suisse et allemand structure les territoires alsaciens. Enfin, les distances et le temps de trajet sont rédhibitoires pour l'organisation de structures efficace : 4h30 de trajet entre Troyes et son chef-lieu Strasbourg ; et pour le train, il est plus efficace de se réunir à la gare de l'Est à Paris (Baldenweck, 2017).

La fusion régionale s'explique surtout par la nécessité politique de faire une place aux conseils départementaux, pris en sandwich entre des intercommunalités élargies et les régions, sans fondamentalement réduire le mille-feuille. Avec la baisse des dotations de l'Etat, les tensions ne manqueront pas de s'accroître sur les éventuels transferts des maigres recettes régionales

et de peser sur la prise de décision. La situation a poussé son président, Philippe Richert à donner sa démission en septembre 2017, marqué par un double constat d'échec au niveau national à la tête des Régions de France et à son incapacité à insuffler du sens à la Région Grand Est, fortement contestée par sa base alsacienne.

2. La violence politique de l'imposition d'une nouvelle identité

La suppression de l'Alsace comme collectivité raye du jour au lendemain un repère identitaire puissant pour une large part de la population locale. Mais avec le cadre politique disparaît toute visibilité puisqu'elle conduit *de facto* à la suppression des suivis statistiques. « L'Alsace n'existe plus » a dit sur le ton de la plaisanterie le président Hollande, interpellé par deux jeunes Alsaciens, lors d'un conseil des ministres franco-allemand à Metz en avril 2016. Il fait en cela écho à Manuel Valls qui avait déclaré lors des Débats à l'Assemblée nationale : « Il n'y a pas de peuple alsacien. Il n'y a qu'un seul peuple français... Dans la réforme que nous menons, je serai extrêmement attentif à ce qu'il n'y ait pas de dérive ». Construire la nouvelle entité, c'est de fait redessiner de fait une part essentielle des circuits de sociabilité, car hormis la redistribution de la géographie du pouvoir et de l'administration, c'est l'ensemble des structures, bancaires, syndicales, associatives (sportives, loisir, professionnelles) ainsi que les corps intermédiaires, Chambres des métiers qui ont été contraints de se restructurer à l'échelle du Grand Est. Inutile de rappeler ici l'importance des distances à parcourir et les surcoûts qui y sont liés et qui nuisent bien sûr à l'efficacité globale de telles organisations.

Cette évolution est ressentie comme un coup supplémentaire porté à la singularité régionale dans une logique réactivée récemment : elle suit le choix concomitant d'interdire toute actualisation du droit local (Arrêté Somodia du Conseil Constitutionnel de 2011), et précède la fragilisation du régime local d'assurance maladie de l'Alsace-Moselle par l'introduction de la complémentaire santé généralisée (février 2016) pourtant, considéré comme exemplaire dans sa gestion. Les attaques viennent enfin des loges maçonniques qui exigent la suppression du concordat, perçu comme un des marqueurs de l'identité historique (Fortier, 2014). La fusion n'est donc qu'un des éléments supplémentaires d'une entreprise de destruction systématique du cadre culturel légué par l'histoire, sous couvert de dénonciation du repli sur soi dont feraient preuve les Alsaciens. Ce contexte délétère d'assimilation imposé ravive des moments douloureux de la mémoire alsacienne. Elle met en lumière l'entreprise d'intégration culturelle et linguistique que l'Etat français a brutalement appliquée à partir de 1922 lors du Cartel des Gauches. Les revendications autonomistes ressurgissent exigeant aussi bien un droit d'inventaire qu'une liberté de gestion pour les affaires régionales. Mais aujourd'hui comme hier, la volonté populaire est bridée au nom de l'intérêt et de la légitimité de la représentation nationale.

L'incompréhension des régions françaises voisines au sort réservé aux Alsaciens en dit long sur leur méconnaissance. En Suisse et en Allemagne, un tel schéma est tout bonnement inimaginable. Souvent, elle s'accompagne d'une « joie maligne », *Schadenfreude*, de voir une région perçue comme particulariste, fière de ses succès. Pourtant, la crise économique et la forte désindustrialisation depuis les années 2000, l'ont fait brutalement descendre de son piédestal avec 10% de taux de chômage et un revenu qui s'est fortement rapproché de la moyenne nationale. Le recul est d'autant plus lourd à encaisser que les régions voisines du Bade-Wurtemberg et du Nord-Ouest de la Suisse assurent le plein emploi à leurs populations

et des revenus rarement égalés en Europe. De part et d'autre du Rhin, les niveaux de développement économiques étaient encore comparables il y a 30 ans. Le manque de compétitivité tient en grande partie aux différentiels nationaux, particulièrement marqués avec le voisin allemand. Ils se font sentir avec d'autant plus de force qu'on est près de la frontière. Les revers économiques nationaux et régionaux accroissent le ressentiment. L'absence volontaire de politique linguistique en faveur de l'allemand interdit désormais l'option du travail frontalier aux jeunes générations et il est fort à parier que sa réactivation dans un cadre européen s'avère plus difficile encore à l'échelle du Grand Est, face à la puissance machine de l'Education nationale. La faute est-elle à la taille ? Certainement pas, la densité et la bonne gestion des collectivités classaient les entités alsaciennes, régions et départements, en tête de peloton pour l'efficacité administrative.

Le choc est d'autant plus brutal que les élus régionaux qui avaient initialement pris fait et cause pour le respect de l'entité unique alsacienne (96% étaient initialement opposés à cette fusion), appelant à des manifestations (Richert) à des pétitions (Rottner) avant de rallier brutalement au projet et d'être portés à la présidence du Grand Est. La menace de l'Extrême Droite aux élections régionales de 2016 et 2017 a semblé supérieure aux souci de revendications régionalistes. Décapitée, la classe politique alsacienne de centre droit attendait le changement de majorité à l'Assemblée nationale pour faire valoir ses revendications. L'élection d'Emmanuel Macron viendra doucher leurs espoirs légalistes.

3. L'épuisement des recours juridiques et le réveil des traumatismes régionaux

La proposition du Sénat qui maintenait le Languedoc-Roussillon et l'Alsace a été rejetée par deux fois par la majorité socialiste à l'Assemblée nationale. Durant tout l'automne 2015, des manifestations hebdomadaires ont été organisées dans les villes alsaciennes, rassemblant plusieurs dizaines de milliers de personnes venues protester. Diverses pétitions sont diffusées : en septembre 2014, Jean Rottner alors maire de Mulhouse remet au président de la République 53 000 signatures en faveur du maintien de l'Alsace ; une pétition citoyenne « Alsace retrouve ta voix » en faveur d'un référendum local sur le statut de la Région rassemble 127.000 signatures et enfin, le député Furst recueille 16 000 signatures « Rendez-nous l'Alsace ». Le tout sans effet notable.

La seconde voie suivie a été celle du droit. Le Conseil de l'Europe a fustigé la France signataire de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui a procédé sans consultation ni concertation des instances régionales. Saisi par des députés alsaciens, le Conseil constitutionnel n'a pas invalidé la loi de fusion, refusant de se prononcer sur la Charte européenne pour laquelle il s'est déclaré non compétent. Le recours est alors porté devant le Conseil d'Etat en septembre 2015. Ce dernier ne remet pas en cause le dispositif aux motifs que « les requérants n'avaient pas la qualité pour contester la conformité de la procédure d'adoption » et que le redécoupage n'affecte en rien le pouvoir régional dans sa nature juridique car il se fait sans transfert de compétences. Pourtant des juristes éminents se questionnent sur les fondements d'un jugement *ad hoc*.

Les élections régionales ont vu l'émergence d'un parti autonomiste alsacien, une première depuis l'Entre-Deux guerres qui engrange 15% des voix et le place au troisième rang des forces politiques en Alsace, mais sans pouvoir obtenir de sièges. Les échéances nationales sont moins

favorables à l'expression d'un sentiment régional dans un contexte de poussée du Front national. Néanmoins, dans la circonscription de Sélestat-Marckolsheim, le candidat autonomiste recueille 45% des voix au second tour. Il revient donc à une majorité de droite avec à sa tête un président alsacien légaliste de mettre en œuvre la fusion. Les défections et les critiques vis-à-vis du Grand Est ne cessent de croître alors que les réorganisations administratives s'accélèrent.

Sans perspective électorale prochaine, ce sont maintenant les présidents des deux conseils départementaux qui portent les revendications de l'Alsace. Avec l'appui de l'ensemble des élus alsaciens à l'Assemblée nationale, ils envisagent de lancer un referendum sur l'avenir institutionnel de la région. De passage à Strasbourg, Emmanuel Macron a proposé une fusion des deux départements du Rhin mais avec maintien au sein du Grand Est. Cette nouvelle couche n'est pas sans poser de questions. Reste à voir, si les élus et l'opinion publique sauront se satisfaire de cette demi-mesure qui risque pourtant de ne pas se représenter aussi tôt.

Conclusion

Le cas alsacien jette une lumière crue sur la méconnaissance voire le mépris du pouvoir central quant à la dimension identitaire des entités régionales, ravalées à de simples niveaux d'encadrement administratif. Il questionne aussi les bases démocratiques de la prise de décision en France qui contredit ouvertement l'esprit même d'une république décentralisée. Sur le plan fonctionnel, la décision repose du constat sans appel : la loi NOTRe ne fait aucun cas des apports des sciences humaines particulièrement des acquis en science régionale : à aucun moment, les réalités géographiques, sociales, économiques ou historiques n'ont été prises en compte dans le découpage des régions, rien de ce qui fait la cohérence d'un territoire approprié par « une communauté humaine ancrée, un environnement complexe susceptible d'adaptation et d'apprentissage » (Courlet, Pecqueur, 2013). Le projet repose sur une approche comptable et des considérations d'équilibres politiques. Si on les mesure à cette aune, aussi bien les dérives financières du système que l'échec cuisant de ses promoteurs viennent sanctionner les résultats. Les dommages collatéraux, s'ils sont différenciés selon les régions, mettent en lumière l'incapacité de l'Etat central à penser d'autres échelles que la sienne et viennent alimenter encore un peu plus la défiance dans un système qui, en bafouant les principes de la démocratie et de la participation, conduit à une profonde crise de la légitimité politique. Patrick Tassin, président du CESER Grand-Est ne manque alors pas d'aplomb lorsqu'il déclare à Orléans devant le Congrès des Régions de France (septembre 2017) : "Pour lutter contre la crise de confiance à laquelle nous sommes confrontés, il faut plus de transparence, de partage de la décision avec les citoyens." Prenons-le au mot, exigeons le retour d'une région Alsace aux pouvoirs élargis, notamment quant aux compétences linguistiques. Bien plus qu'une entité administrative, l'Alsace est l'expression d'une identité collective et le un moyen de forger un avenir commun. Il faut que les Alsaciens se saisissent d'une parole qui leur a été jusque-là confisquée.

Références

- Baldenweck Y. (2017), « La colère sourde de Marcel Czaja », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, édition du 17/11/2017.
- Berroir S. et al. (2017), « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne].
- Cour des Comptes (2017), *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, Octobre 2017, [En ligne], 510 p.
- Courlet C., Pecqueur B. (2013), *L'économie territoriale*. Presses universitaires de Grenoble, 144 p.
- Fortier J. (2014), « Le Grand-Orient souhaite la sortie progressive du régime concordataire en Alsace-Moselle », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, édition du 09/12/2014.
- Klein P. (2015) Coord. , *Indignations alsaciennes : identité, démocratie, économie*, Allewil-verlag, 154p.
- Kretz P. (2015) *Le nouveau malaise alsacien*, Le Verger éditeur, 100 p.
- Revue du Droit Local (n° 74 – Septembre 2015), publication de l'Institut du Droit Local alsacien-mosellan.